**الجامعة الأردنية**

**نمــوذج تفــويض**

أنا نسرين فتحي حسين العدوان ، أفوض الجامعة الأردنية بتزويد نسخ من أطروحتي للمكتبات أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص عند طلبها.

**التوقيع:** نسرين عدوان

**التاريخ:** ٢٠١٠/٥/١٧

# الطبيعة القانونية للنقابات المهنية في القانون الأردني
## (دراسة مقارنة)

إعداد

نسرين فتحي حسين عدوان

المشرف

الأستاذ الدكتور أمين سلامة العضايلة

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون

كلية الدراسات العليا

الجامعة الأردنية

أيار ، ٢٠١٠

## قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة (الطبيعة القانونية للنقابات في القانون الأردني)"دراسة مقارنة" وأجيزت بتاريخ ٢٠١٠/٥/١٣.

| أعضاء لجنة المناقشة | التوقيـــــع |
|---|---|
| الدكتور أمين العضايلة،مشرفاً<br>أستاذ – القانون الدستوري | ................ |
| الدكتورمنصورالعواملة،عضواً<br>أستاذ مشارك _ القانون الدستوري | ................ |
| الدكتورنوفان العجارمة،عضواً<br>أستاذ مساعد– القانون الإداري | ................ |
| الدكتورحمدي قبيلات ، عضواً<br>أستاذ مشارك – القانون الإداري<br>(جامعة الإسراء) | ................ |

الجامعة الأردنيــة
كلية الدراسات العليا

**نموذج رقم (١٨)**
**اقرار والتزام بقوانين الجامعة الأردنية وأنظمتها وتعليماتها لطلبة الماجستير والدكتوراة**

أنا الطالب: نسرين مدحي حسين العدوان الرقم الجامعي: ٨٠٦١٦٠٩
التخصص: القانون الكلية: الحقوق

عنوان الرسالة / الاطروحة
الطبيعة القانونية للنقابات في القانون الأردني
(دراسة مقارنة)

أعلن بأنني قد التزمت بقوانين الجامعة الأردنية وأنظمتها وتعليماتها وقراراتها السارية المفعول المتعلقة باعداد رسائل الماجستير والدكتوراة عندما قمت شخصيا" باعداد رسالتي / اطروحتي ، وذلك بما ينسجم مع الأمانة العلمية المتعارف عليها في كتابة الرسائل والأطاريح العلمية. كما أنني أعلن بأن رسالتي /اطروحتي هذه غير منقولة أو مستلة من رسائل أو أطاريح أو كتب أو أبحاث أو أي منشورات علمية تم نشرها أو تخزينها في أي وسيلة اعلامية، وتأسيسا" على ما تقدم فإنني أتحمل المسؤولية بأنواعها كافة فيما لو تبين غير ذلك بما فيه حق مجلس العمداء في الجامعة الأردنية بالغاء قرار منحي الدرجة العلمية التي حصلت عليها وسحب شهادة التخرج مني بعد صدورها دون أن يكون لي أي حق في التظلم أو الاعتراض أو الطعن بأي صورة كانت في القرار الصادر عن مجلس العمداء بهذا الصدد.

توقيع الطالب: نسرين عدوان التاريخ: ١٧ / ٥ / ٢٠١٠

تعتمد كلية الدراسات العليا
هذه النسخة من الرسالة
التوقيع ........ التاريخ ٢٠/٥/٢٠١٠

## صفحة الإهداء

إلى رجل عظيم قاتل بشراسة كي لا تنشب العبودية أظفارها في صميم حياتي

............ إلى أبي

إلى امرأة تجرعت العلقم وهي تدعو الله أن تذوق ابنتها ملعقة عسل واحدة

............ إلى أمي

إلى طير مهاجر شد من ازري كي أنجز هذا العمل

.......... إلى عمي سعيد عدوان

وأخيراً إلى من وصلت الخيط بيني وبين نور السموات والأرض، فكانت بصيص الضوء في الظلمة. وخصب الحياة في الصحراء

............ إلى صديقتي رشا محمود عبدالله

## صفحة الشكر

أتقدم بجزيل الشكر والامتنان للأستاذ الدكتور أمين العضايلة على الجهد العظيم الذي بذله في الإشراف على هذا العمل، وعلى وقفته غير المسبوقة معي في ظل ظروف إعداد هذه الرسالة.

كما أتقدم بجزيل الشكر لأعضاء لجنة المناقشة لتشريفهم لي بمناقشة هذه الرسالة.

وأخيراً أتقدم بخالص الشكر لكل جندي مجهول وقف خلف إنجاز هذا العمل.

# فهرس المحتويات

# الطبيعة القانونية للنقابات المهنية

**إعداد**

نسرين فتحي عدوان

**المشرف**

الأستاذ الدكتور أمين سلامة العضايلة


**الملخــــــــــص**

تتناول هذه الدراسة الطبيعة القانونية للنقابات المهنية في الأردن وفي عدد من الدول الأخرى نظراً لما يثيره سكوت المشرع عن تحديد طبيعتها القانونية من إشكاليات وخلافات بين الفقه والقضـاء، وبسبب أهمية هذا التحديد في بيان نطاق أهلية النقابات وتحديد ماهية قراراتها وصـفة موظفيهـا وأموالها وتحديد علاقتها بالسلطة الإدارية ومدى خضوعها لرقابة القضاء الإداري.

ذلك أن القطاع المهني في الأردن يقترب تعداد منتسب مع مطلع القرن القادم من أكثر من مائـة ألف يستحق المزيد من الدراسة والبحث لحل الإشكالات التي تدور حوله.

وانطلقت الدراسة من الفرضيات التالية :

**الفرضية الأولـى :** وجود عدد من المعايير القانونية في ظل القانون الإداري بشكل عـام والتـي يمكن من خلالها التمييز بين المؤسسات العامة والخاصة وإمكانية تطبيق هذه المعـايير القانونيـة على النقابات المهنية بغية التوصل إلى طبيعتها القانونية.

**الفرضية الثانية :** أن لسند إنشاء النقابات والمتمثـل فـي (طبيعـة وإرادة المشـرع الصـريحة والضمنية، ومصدر الأموال النقابية، وتمتع النقابة بامتيازات القانون العام) أثر واضح ومهم فـي التكييف القانوني للنقابات المهنية.

**الفرضية الثالثـة :** أن خضوع النقابات المهنية لعدد من المبادئ القانونية المشـتركة كالانتخـاب والانضمام الإجباري والتخصص دور في خضوع هذه النقابات لأحد فرعـي القـانون العـام أو الخاص.

وقد تم تناول الدراسة عبر ثلاثة فصول أساسية :

حيث تناول الفصل التمهيدي نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري والـذي تطـرق بصورة أساسية للتعريف بالنقابات في عدد من الجوانب السياسية والقانونية وكـذلك الاجتماعيـة، ومن ثم تصنيف النقابات والتمييز بينها وبين عدد من المؤسسات المختلفة حيث تم التركيز علـى المقارنة بين النقابات المهنية والعمالية وكذلك الفروق بينها وبين المؤسسات الادارية والاقتصادية المختلفة، ثم عالج الفصل نشأة النقابات والتطور التاريخي لها في فرنسا وعدد من الـدول بشـكل عام ومن ثم التطور التاريخي للنقابات في المملكة الأردنية بشكل خاص.

و تناول الفصل الأول تكييف النقابات المهنية وفقاً لسند الإنشاء والذي بحث بشكل أساسـي فـي مصدر النقابات والمتمثل بالنصوص القانونية التي تحكم النقابات في الأردن وفي عدد من الدول، ومن ثم التطرق لمصدر إنشاء النقابات أي بمعنى هل هو الدولة أم المبادرة الفردية، إضافة إلـى مصدر أموال النقابة وعلاقة هذا المصدر بالتكييف القانوني للنقابة، وبقد عـرض الفصـل الأول كذلك إلى طبيعة النشاط الذي تقوم به النقابة ومن ثم التركيز على نظرية (المرفق العام) كأسـاس لتحديد نطاق القانون الإداري بالنسبة للنقابات وأثر منح عدد من امتيازات السلطة العامة للنقابـة على طبيعتها القانونية.

وخاص الفصل الأول إلى عجز النصوص القانونية الحالية عن حل إشـكالية التكييـف القـانوني للنقابات، وصعوبة تحديد الطبيعة القانونية استناداً إلى معايير عامة قابلـة للتغييـر والاخـتلاف الفقهي.

وتطرق الفصل الثاني لعدد من المبادئ القانونية الأساسية التي تشترك معظم النقابات المهنية فـي الخضوع لها كمبدأ الحرية النقابية والقيود الواردة عليه ومبدأ الانتخاب ومبدأ التخصص، وعلاقـة المؤسسات المهنية بالغير وخصوصاً السلطة الإدارية والأعضاء ومن ثـم ربـط هـذه المبـادئ بخضوع النقابات لقواعد القانون العام أو قواعد القانون الخاص، كل مبدأ بحسب أثره وتأثيره على تكييف النقابات.وخاص الفصل الثاني كذلك إلى تعذر الاعتماد على أي من تلـك المبـاديء فـي الوصول للطبيعة القانونية للنقابات إلا باستخدامها معاً كقرينة للاستدلال على التكييـف القـانوني لتلـــــــــــــــك المؤســـــــــــــــات.

## المقدمة

إذا وجدت نصوص تشريعية تحدد الطبيعة القانونية للمؤسسة التي يراد معرفة تكييفها القانوني، فإنه يتعين التزام حكم هذه النصوص،فإذا لم يوجد نص تشريعي وجب البحث عن معيار يمكن بمقتضاه التمييز بين المنظمات العامة والخاصة[1]

هذا ويعتبر ظهور المؤسسات العامة المهنية مظهرا من أهم مظاهر الاتجاهات الإدارية الحديثة وهي التعاون بين الدولة والأفراد وقيام هؤلاء الأفراد ببعض أعمال السلطة العامة ذلك أن المؤسسات العامة المهنية تدار بواسطة أبناء المهن وتتولى وظيفة التنظيم المهني وهي وظيفة من أهم الوظائف التي تدخل في صميم اختصاص الدول المعاصرة[2]

ذلك أن النقابات المهنية من أبرز المؤسسات التي تسهم في تشكيل نمط الحياة الاقتصادية والثقافي والمهني بشكل مؤسسي للأعضاء المنتمين إليها"٣"مما يعطيها مكانة وأهمية خاصة في الدراسة والبحث[3]

ويبلغ عدد النقابات المهنية في الأردن إحدى عشرة نقابة يعود تأسيسها الفعلي إلى بدايات الخمسينات حيث ظهرت أول نقابة وهي نقابة المحامين عام ١٩٥٠ والتي شكلت بالإضافة إلى نقابات الأطباء (١٩٥٢)والصحفيين(١٩٥٣)والمهندسين الزراعيين (١٩٦٦) الجيل الأول للنقابات المهنية في الأردن، فيما شكلت نقابات البيطريين والجيولوجيين والمقاولين والممرضين الجيل الثاني الذي بدأ في الظهور في السبعينيات، هذا وإن كان المشرع الأردني قد اعترف لنقابات المهن بالشخصية المعنوية في معظم قوانينها، إلا أنه لم يتعرض لتحديد طبيعتها القانونية على الرغم من خطورة هذا التحديد على العديد من شؤون النقابات ومن ذلك مدى خضوعها للرقابة الإدارية، ومدى جواز الطعن بقراراتها بدعاوى الإلغاء، كما يلعب هذا التحديد أثرا بالغا

---

[1] القباني، محمد بكر، نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري،١٩٦٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ص٣

[2] القباني، مرجع سابق، ص٤٥

[3] حمايل،عمر خريوش حمايل، النقابات المهنية الأردنية (خصائصها المؤسسية ودورها السياسي)، ٢٠٠٠، دار سندباد للنشر،عمان، ص ١٥

في إدخال أموال المؤسسات المهنية ضمن عداد الأموال العامة،أو إدخال موظفيهـا فـي عـداد الموظفين العموميين وخضوعهم لأحكام قوانين الوظيفة العامة.

فقد اقتصرت النصوص القانونية في الأردن على تحديد بعض القرارات التي يجوز الطعن فيهـا أمام محكمة العدل العليا بالنسبة للعديد من النقابات ومن ذلك المادة التاسعة من قـانون محكمـة العدل العليا رقم ٢١ لسنة ١٩٩٢ والتي حددت اختصاصات المحكمة في النظر فـي الطعـون المقدمة من ذوي المصلحة، كما أن الفقرة (١/أ) من نفس المادة حصـرت صـلاحية المحكمـة بخصوص الطعون المقدمة من ذوي المصلحة بنتائج انتخابات مجالس البلديات وغرف الصناعة والنقابات.

وكذلك الأمر بالنسبة لبعض النصوص القانونية الواردة في قوانين النقابات المهنية كالنص فـي قانون نقابة المحامين الأردنيين رقم ١١ لسنة ١٩٧٢ المادة رقم ٣/٢٥ (في التدريب):

على ضوء الوثائق والمعلومات الأخرى التي يحصل عليها مجلس النقابة، للمجلس قبول طالـب التسجيل أو رفضه مع بيان الأسباب وقرار الرفض قابل للطعن من قبل الطالب لـدى محكمـة العدل العليا.

وقد تبين لنا من خلال هذه الدراسة أن عدد من التشريعات الأخرى كالتشريع الفرنسي وبعـض التشريعات العربية الأخرى لم تختلف كثيراً عن التشريع الأردني وذلك بعدم تحديـدها الطبيعـة القانونية للمؤسسات المهنية بالرغم من توافر كافة مقومات المؤسسات العامة وعناصرها في هذه المؤسسات، وهو الأمر الذي أثار الخلاف حولها.

هذا وإن كانت المؤسسات المهنية تخضع للأحكام العامة التي تشترك فيها المؤسسات العامة على اختلاف أنواعها إلا أنها تخضع لأحكام عامة أخرى كونها (هيئات مهنية، إجباريـة، منتخبـة، تخضع لمزيج من قواعد القانون العام والخاص ) وهي تباشر بعض سلطات القانون العام علـى نحو يختلف عن السلطات المخولة للمؤسسات الإدارية والاقتصادية.

فهي هيئات مهنية بحكم تكوينها وبحكم الغرض الذي نشأت لتحقيقه وهي هيئات إجبارية يـرغم القانون أبناء المهنة على الانضمام إليها، وهي منتخبة إذ أن الأصل فيها هو اختيار القائمين على إدارتها من أبناء المهن بطريق الانتخاب، أما السلطات المخولة لها فتتمثل فـي سـلطة فـرض الرسوم والتأديب وهي تصل أحياناً لحرمان الشخص من مزاولة المهنة.

وتتمتع النقابة عموماً بالشخصية المعنوية وتثبت لها هذه الشخصية منذ تكوينها بما يترتب عليـه من نتائج قانونية إلا أن الخلاف ثار بصدد اعتبار نقابات المهن الحرة من ضـمن المؤسسـات العامة، فقال بعض الفقهاء باعتبار نقابات المهن الحرة شخصاً من أشخاص القانون العام حيـث

أنها تقوم بمهمة المرفق العام وتصدر قرارات لها طبيعة إدارية،في حين يجد آخرون أن نقابـات المهن الحرة ما هي إلا تنظيم يخضع للقانون الخاص تم إسناد مهمة مرفق عام إليه وهو مـا لا يغير من طبيعة النقابة ويحولها إلى مؤسسة عامة خلافاً لطبيعتها الخاصة، وهنـاك رأي ثالـث يرى أن النقابة التي تدير مرفقاً عاماً تعتبر مؤسسة عامة جديدة لها طابع خاص ويـذهب هـذا الاتجاه إلى تطبيق مزيج من قواعد القانون العام والخاص عليها[٤]

وتأسيساً على ما تقدم فإن هذه الدراسة تحاول الكشف عن الطبيعة القانونية للنقابات المهنية، ذلك أن الغموض الذي يكتنف هذه المسألة والناجم بشكل رئيسي عن قصور التشريع فـي تصـنيف النقابات ضمن أحد فرعي القانون العام والخاص ترك المجال واسعاً أمام الفقه والقضاء للبحـث فيها وإثارة الخلاف حولها.

[4] الطماوي، سليمان محمد،الوجيز في القانون الاداري، ١٩٦٧،دار الفكر العربي،القاهرة ص٢٣٠

## الدراسات السابقة

نلاحظ أن الدراسات التي تناولت الطبيعة القانونية للنقابات المهنية تكاد تكون شبه معدومة، وهي لا تتعدى البحث في النقابات المهنية كجزء من البحث في موضوعات القانون الإداري بشكل عام.

ومن هذه الدراسات رسالة ماجستير ل وضاح رشيد الحمود بعنوان ( المرفق العام كمعيار لتحديد نطاق القانون الإداري)سنة ١٩٩٢، حيث تعرض الباحث للنقابات على اعتبار أنها مرافق عامة خولها المشرع سلطة القانون العام، وقد استخلص الباحث من خلالها أن نشاط النقابات المهنية خاضع للقانون العام واعتبر أن قراراتها قرارات إدارية يتجلى فيها معاونة الأفراد للدولة الحديثة وتمكينهم من ممارسة قدر معين من السلطة العامة كانت حكراً على الدولة وحدها.

إلا أن الباحث لم يعطي النقابات قدراً وافياً من التحليل بغية اكتشاف طبيعتها القانونية إذ أن هذه الدراسة لا تبحث في النقابة بشكل خاص وإنما هي تبحث في عدد من المرافق العامة ومن ضمنها النقابة.

ومن الدراسات الأخرى في هذا الإطار دراسة للباحث عمر خريوش حمايل بعنوان (النقابات المهنية الأردنية(خصائصها المؤسسية ودورها السياسي)سنة ٢٠٠٠

وتبحث هذه الدراسة في عدد من وظائف النقابات المهنية وتبرز أهميتها في تحديد دور المؤسسات المهنية في أداء بنى المجتمع بشكل عام، كما تعرض الباحث من خلال دراسته لاستقلال النقابة المؤسسي وخاصة الاستقلال المالي عن الحكومة وعلاقة هذا الاستقلال بأداء النقابة لدورها المهني والسياسي، فقد حاولت الدراسة الكشف عن أثر الخصائص المؤسسة للنقابات على دورها السياسي، وذلك بغية الإسهام في عملية التراكم المعرفي المتعلق بدور النقابات السياسي، فهذه الدراسة تركزت بشكل أساسي على الوظيفة السياسية للنقابات فهي بذلك لم تكن دراسة قانونية بالمعنى القانوني.

أما الدراسات الأخرى فنذكر منها مثلاً (الديمقراطية الداخلية في النقابات المهنية) لحسين أبو رمان سنة ٢٠٠١ حيث ركزت الدراسة على عدد من المبادئ القانونية التي تحكم النقابات وأثر هذه المبادئ على أدائها لوظائفها المهنية والسياسية (الانتخاب، العضوية، الاستقلال المالي )

ومن الدراسات الأخرى أيضاً دراسة لزيد حمزة بعنوان (عضوية النقابات ) والتي بحثت في مبدأ العضوية الحرة ومسألة الخوف من انهيار النقابات لو أصبحت العضوية اختيارية.

نلاحظ على معظم الدراسات السابقة أنها لم تركز على النقابة بشكل خاص كطبيعة قانونية رغم خطورة هذا الموضوع وأثره الكبير على العديد من مسائل النقابات، وإنما نجد أنها تركز على

النقابات بشكل عام سواء من منظور مهني أو سياسي، أو قانوني، وبناء على ما تقدم فإن أهم ما يميز هذه الدراسة هو تناولها الشامل للمعايير القانونية المتعددة والتي تلعب دوراً فـي التكييـف القانوني السليم للنقابات وخضوعها لأحد فرعي القانون العام أو الخاص.

## المبحث التمهيدي

## نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري

أدى انتشار المذهب الديمقراطي إلى تعاون الحكام والمحكومين وحلول فكرة التعاون محل الفكرة السائدة وهي إخضاع المحكومين لسلطة الحكام، هذا وقد أدت التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي انتابت العالم أثناء الحرب العالمية الثانية وما بعدها إلى تطور خطير في الأفكار التي بنـي عليها القانون الإداري الكلاسيكي، فعندما اندلعت نيران الحرب العالمية الثانية، استحكمت الأزمة الاقتصادية، لاسيما في المواد الخام التي ندرت لكثرة استهلاكها وندرة الحصول عليها، ومن ثم فقد قامت حكومة فيشي في فرنسا بإنشاء نظام اقتصادي موجه بقصد التغلب على تلك الأزمـة، وذلك بتنظيم الإنتاج وتوزيع المواد الأولية،في المجال الصناعي والزراعي، عن طريق إنشـاء منظمات من بين أبناء المهنة للإشراف على تلك السياسـة،واتخذت تلـك المنظمـات صـوراً وتسميات مختلفة كان أشهرها (لجان أو هيئات التنظيم) والمكاتب المهنية المختلفة[5]

ومنذ تلك الفترة عني الفقه الإداري بدراسة فكرة جديدة وهي فكرة تمثيل المصالح المهنية تمثيلاً مهنياً بعدد من الوسائل أهمها إنشاء منظمات تتمتع بالشخصية المعنوية وبعض سلطات القـانون العام، وتتكون من جميع أبناء المهنة الذين ينضمون إليها، وتستهدف إدارة وتنظيم المرافق العامة المهنية وتمثيل أبناء المهن لدى السلطات العامة، وتدار بواسطة أبناء المهن أنفسهم عن طريـق مجالس يختارون أعضائها من بينهم[٦]

هذا وقد نشأت النقابة في القرن التاسع عشر كتنظيم مهني يهدف إلـى الـدفاع عـن مصـالح أعضائه، وتم بعد ذلك إقرار الحق النقابي _دسـتورياً_ فـي معظـم دول العـالم، وصـدرت التشريعات التي تحدد دور النقابة، ولكن تفاوتت هذه التشريعات في الدول المختلفة مـن حيـث مقدار تحديد موضوع النقابة،ويرجع هذا التفاوت إلى ظروف كل بلد ونظامها السياسـي،إلا أن القاسم المشترك بين معظم هذه الدول هو اشتمال دساتيرها على نصوص تقرر الحـق النقـابي وتكفل له الحماية الدستورية وتحيل هذه الدساتير في شأن تنظيم العمل النقابي إلى قوانين خاصة تصدر تطبيقاً لها [٧]

---

[5] القباني، محمد بكر،المؤسسة العامة في القانون الإداري، رسالة دكتوراه، ١٩٦٢، دار النهضة العربية،القاهرة ص٤٦

[6] حنفي، عبدالله، دور النقابات في الحياة الدستورية (دراسة مقارنة)،١٩٩٨، دار النهضة العربية، القاهرة، ص٦

[7] القباني، مرجع سابق، ص٤٨

وفي هذا الفصل سنتطرق إلى التعريف بالنقابات المهنية في مطلب أول.

ومن ثم نشأة وتطور التنظيمات النقابية في مطلب ثاني.

## المطلب الأول

## التعريف بالنقابات

تعتبر الظاهرة النقابية إحدى صور الحريات الفردية التي عرفتها المجتمعات الغربية خلال القرن التاسع عشر، وتعني الحرية في تكوين جماعة والانتماء إليها، فهي حق فردي وجماعي في ذات الوقت، ولها الحق في تنظيم قواعد ممارستها وتحديد علاقتها بالدولة، كما أن لكـل مـواطن أن يمارس المهنة التي يريدها تبعاً لقدرته وكفاءاته[8]

وقد كان ظهور النقابات وليد شعور طبيعي لدى أبناء المهن بضـرورة التضـامن والاتحـاد بقصد حماية مصالحهم المهنية حماية جماعية، لذا فليس من السهل تعريـف النقابـات تعريفـاً محدداً، فأصحاب المهن ليسوا رأسماليين ولا هم بالعمال ولا يمكن اعتبارهم إداريين حكـوميين، إضافة لعدم وجود حدود واضحة بالنسبة للمهن، فالنقابات هي شكل تنظيمي اجتمـاعي أفـرزه انكشاف المصالح المتناقضة والوعي بها، حيث نجد الظهور الأول للنقابات قد تحقق في البلـدان الرأسمالية العريقة في أوروبا إذ لعبت النقابات هناك دورها في انتزاع حقوق ومكاسب العمال.

هذا وقد ظهرت المرافق النقابية أو المهنية وانتشرت كما أسلفنا عقب الحرب العالميـة الثانيـة، ويمكن التمييز بين نوعين من هذه المرافق :

١.**المرافق المهنية التي نجمت عن سياسة الاقتصاد الموجـه** : عنـدما اسـتحكمت الأزمـة الاقتصادية في فرنسا عقب اندلاع الحرب العالمية الثانية قامت حكومة فيشـي بإنشـاء نظـام اقتصادي موجه بقصد التغلب على تلك الأزمة، وذلك بتنظيم الإنتاج،وتوزيع المواد الأولية، فـي المجالين الصناعي والزراعي، عن طريق إنشاء منظمات من بين أبناء المهنة للإشـراف علـى تلك السياسة واتخذت تلك المنظمات صوراً وتسميات مختلفة كان أشـهرها "لجـان أو هيئـات التنظيم" وقد ألغيت هذه الهيئات واستعيض عنها بمنظمات أخرى أطلق عليها "المكاتب المهنيـة" ثم زال كل أثر لها سنة ١٩٤٦.

٢.**مرافق التنظيم المهنـي**: وهذه المرافق تشمل النقابات المهنية المختلفة مثل نقابـة المحـامين والأطباء والمهندسين..الخ

[8] حمايل، عمر خريوش، النقابات المهنية الأردنية (خصائصها المؤسسية ودورها السياسـي)، ٢٠٠٠، مركـز الأردن للدراسات، عمان، ص٣٢

وإذا كان النوع الأول من هذه المرافق قد اختفى، فإن النوع الثاني أخذ بالانتشار.
وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي نشاطهما (سواء تعلق بتوجيه الاقتصاد القومي أو بتنظيم المهنة ) من قبيل المرافق العامة المهنية، كما أن هذه المرافق تديرها "نقابة" من أبناء المهنـة، خولهـا المشرع لأداء مهمتها قدراً كبيراً من سلطات القانون العام والخاص وبهذا تقترب المرافق المهنية من المرافق الاقتصادية،ولكن طبيعة النشاط الذي يزاوله كل من النوعين يجعل نظامهما القانوني مختلفـــــــاً لدرجـــــــــة كبيـــــــــرة وملموســــــــة [9]
فالمرافق الاقتصادية تزاول نشاطاً تجارياً بينما تنحصر مهمة المرافق المهنية في إصدار أوامـر وتنفيذها جبراً.

هذا وتقوم مرافق التنظيم المهني بصفة عامة على ثلاثة أسس وهي :
١.يشرف على إدارة المرافق مجالس منتخبة من أبناء المهنة ذاتها.
٢.يكون انضمام أبناء المهنة إلى هذه النقابات إجبارياً وهو ما يميزها عن النقابات الأخرى التي يكون الانضمام إليها اختيارياً.
٣.تكون مهمة النقابة مزدوجة : فهي تمثل المهنة لدى الدولة وغيرها من الهيئات العامـة مـن ناحية، ومنوط بها من الناحية الأخرى الإشراف على النظام الداخلي للمهنة ولكي تتمكن من أداء هذا الواجب يخولها القانون حق إصدار أوامر ملزمة لجميع المنتمين للمهنة، وهذه الأوامـر قـد تكون لائحية"تنظيمية" أي تتضمن قواعد تنظيمية يلتزم الأفراد بمراعاتها في تصـرفاتهم، وقـد تكون أوامر فردية خاصة بعضو معين.
وعليه لا بد من تحديد مفهوم النقابات وكذلك التطرق إلى تصنيف النقابات في هذا المطلب.

---
[9] الطماوي، سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري،١٩٦٧، دار الفكر العربي، القاهرة،ص ٢٢٨

# الفرع الأول

## مفهوم النقابات

اكتسبت النقابات دفعة قوية في مطلع القرن العشرين ومثلت طرفاً من أطراف اللعبة السياسـية في فرنسا كما في سواها من الدول، فقد لعبت دوراً مهماً في إبرام المواثيق كميثاق عـام ١٩٠٦ في فرنسا والمعروف باسم ميثاق (amiens)، وكانت هي النواة في نشأة الأحزاب السياسية كما حدث مع حزب العمال البريطاني الذي انبثق في الأصل عن اتحادات العمال[10]

وقد وجدت النقابات في الأصل لهدف أساسي وهو رص صفوف أعضائها وتحقيق حالـة مـن التضامن بينهم، لحماية أنفسهم من ظلم أرباب العمل، وكانت النقابات العمالية هي الأسـبق فـي الظهور من النقابات المهنية من حيث الزمن.

وتعتبر النقابات من أنشط التنظيمات في الوطن العربي وفي دول العالم لعدة أسباب منها مـاهو مادي ؛ فهي تحقق للأعضاء المنتمين إليها مكاسب مادية فئوية، وهي تتمتع بمستوى عالٍ مـن التعليم والوعي السياسي بالنسبة للأعضاء، كما تتمتع باستقلالية نسبية فـي مواردهـا الماليـة والخدمية بما في ذلك المؤسسات التي تديرها الدولة، فلا يسهل حلها أو عزلها من قبل السـلطة الحاكمة إلا في بعض الأحوال الاستثنائية.

هذا ولا يوجد مفهوم محدد للنقابات فهناك من يعتبرها جماعة مصلحة تسعى لتحقيـق أهـداف أعضائها، في حين يعتبرها بعضهم مؤسسات تهتم بالقضايا العامة وتسعى لتحقيق أهـداف ذات صبغة اجتماعية، وينظر بعضهم لها من زاوية قانونية.

وفي خضم هذا الجدل لا بد من تحديد الاتجاهات المختلفة في تعريف النقابات :

**أولاً : التعريف اللغوي للنقابات**

النقيب في اللغة هو صاحب العقل والمشورة ونفاذ الرأي[11].وقد وردت كلمة نقيب فـي القـرآن الكريم، قال تعالى :

"ولقد أخذ الله ميثاق بني إسرائيل وبعثنا منهم اثني عشر نقيباً"[12]

**ثانياً : النقابات من زاوية سياسية (أيدولوجية)**

---

[10] مقلاد، إسماعيل صبري،١٩٩٤،موسوعة العلوم السياسية، جامعة الكويت، الكويت، ص٥١٦

[11] ابن منظور، لسان العرب، ج٧، ص١٥٢٠

[12] القرآن الكريم،المائدة، آية ١٢، الجزء السادس

تعرف نقابات العمال بأنها :

جمعيات تتشكل لأغراض المساومة الجماعية بشأن شروط الاستخدام ولتنمية مصالح الأعضاء الاقتصادية والاجتماعية عن طريق الضغط على الحكومات والهيئات التشريعية والالتجاء إلى العمل السياسي في بعض الحالات.

ويقدم الفقيه (جورج لورفران) ثلاثة مفاهيم أساسية للنقابات[١٣]

١.النقابات الإصلاحية :

وتعبر عن رغبة النقابيين في نقل الإشراف على وسائل الإنتاج إلى اتحادات العمال بوصفها تنظيمات حرة للعمال، وهي تقوم على فكرة تجنب الاصطدام بالدولة وتجنب استخدام الإضراب كأداة مطلبية، بحيث تكون النقابات واسطة ضغط تدفع أصحاب العمل للتفاوض.

٢. النقابة الفوضوية الثورية :

ظهرت في أواخر القرن التاسع عشر من انصهار المبادئ الفوضوية النقابية، وتزعمها (جيمس جوم) وتنادي بتوظيف قوة اتحادات العمال من أجل معارضة وتحطيم قوة الدولة[١٤]

وتدعو هذه النقابات إلى نمط العمل الثوري ضد أرباب العمل وضد الرأسمالية وضد الدولة بصفتها أداة قهر، وعلى هذا الأساس تعتبر النقابة أداة للصراع المطلبي في المجتمع، ومن أهم وسائل هذه النقابات لتحقيق أهدافها الإضراب العام.

٣.النقابة الشيوعية :

وتقوم على أساس وحدة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وتنادي بوحدة زملاء العمل، وتعطي نفسها مهمة زيادة الإنتاج ولا تستخدم الإضراب لتحقيق مطالبها،ومن وظائفها التنشئة الفكرية للأعضاء على اعتبار أنها جزء من البنيان الشيوعي في المجتمع.

وفي عام ١٩٢٠،كتب عالم الاجتماع ايميل دور كايم وتحت عنوان(تقسيم العمل في المجتمع) : هناك سبب لتعريف النقابات كمؤسسة من أهم مؤسسات التنظيم السياسي، لأن المجتمع وبدلاً من أن يبقى على النحو الذي هو عليه اليوم، مجموعة من المقاطعات الإقليمية المصطفة إلى جانب بعضها البعض، سيغدو نظاماً واسعاً من النقابات القومية الوطنية ومن خلال جماعات متنوعة وستتشكل الهيئات الانتخابية بحسب المهن وليس بحسب التقسيمات الإقليمية، وبهذه الطريقة فإن

---

[13] لوفران،جورج، الحركة النقابية في العالم، لا يوجد سنة نشر، لا يوجد دار نشر، ص٣٢

٣ الحنيطي، رشا عبدالله، مدى فاعلية النقابات المهنية في عملية الاصلاح السياسي في الأردن، رسالة ماجستير،٢٠٠٩،الجامعة الأردنية، ص٦

صيانة الأمة تبدو ممكنة فقط إذا وجد بين الدولة والأفراد سلسلة كاملة من المجموعات الثانوية القريبة بشكل كافٍ من الأفراد لجذبهم بشكل قوي إلى مجال عملها، والمجموعات المهنية ملائمة لأداء هذا الدور وذلك هو قدرها[15] وقد أبرز البعض أهمية المؤسسات المهنية على اعتبار أن ظهورها يحقق الفكرة الديمقراطية في المجالات المهنية بالنسبة لأفراد المهن.

وينظر بعض الفقهاء للنقابات باعتبارها جماعة من أهم جماعات الضغط في المجتمعات الحديثة وإحدى التنظيمات التي تشارك في صنع القرار وصاحبة الاختصاص الأصيل بتنظيم شؤون المهنة، وهي تقوم بدور فعال بالتعاون مع السلطات المختصة في وضع القواعد الملائمة لتنظيم العمل[١٦]

**ثالثاً : التعريف بالنقابات كمؤسسة من مؤسسات المجتمع المدني**

يعتبر العديد من الباحثين النقابات جزءاً من المجتمع المدني ويراها مؤسسات تقوم على فلسفة معينة مؤداها أن الأفراد مواطنون ذوو مصالح خاصة وأغراض متنوعة ومتعددة في إطار وحدة الهدف العام،وهو حماية المجتمع المدني من سطوة الدولة،بمعنى أن النقابات مؤسسات لها قوانينها الخاصة بها ولها استقلاليتها وأهدافها الخاصة والعامة،وتقوم بدور ذي أهمية في توسط العلاقة بين المواطن والدولة.

ومن الجدير بالذكر أن النقابة أصبحت اليوم أدرى الجهات باحتياجات سوق العمل، والأيدي العاملة،ومؤشر الأجور، ومقدار ملاءمته وظروف العمل ومدى توافقها مع وضع العامل المادي والمعنوي في إطار خدمة الاقتصاد الوطني والمصلحة العامة.

**رابعاً : النقابة باعتبارها مؤسسة اجتماعية**

المؤسسة الاجتماعية هي تلك التي تقوم بتقديم أوجه النفع الاجتماعي العديدة للمنتفعين منها، وخاصة الخدمات التي تضمن للمواطنين المعنيين بها مواجهة الظروف الاجتماعية الصعبة التي يعيشون في ظلها في المجتمع[١٧]

وهذا يعتبر الباحثين النقابات مؤسسة من المؤسسات الاجتماعية الخاصة،إلا أنهم لا يؤمنون بالفصل التام بين الدور الاجتماعي والسياسي، فللنقابة دورين أحدهما اجتماعي يتمثل في الحفاظ

---

15 ارشواني، منار محمد، مخاض النقابات المهنية في الأردن، ٢٠٠٤، مركز دراسات الأمة، عمان، ص٦٦

16 حنفي، مرجع سابق، ص١٤

17 كنعان، نواف، القانون الإداري، ٢٠٠٨، بلا دار نشر، عمان، ص٣٢

على حقوق الأفراد المنتمين إليها، ودور آخر سياسي يجعلها كالقوة الضاغطة على الدولـة فـي رسم السياسة العامة[١٨]

فهي وفقاً لهذا المفهوم :منظمة اجتماعية توفر الأمان للأعضاء من كل مخاوف الحياة،وتوفر لهم الفرص لتنمية قواهم وقدراتهم ومهاراتهم وأوضاعهم الاجتماعية، وهي وسيلة جماعيـة لرفـع الروح المعنوية بين الأعضاء.

وتعتبر المؤسسة الاجتماعية نوعاً جديداً من المؤسسات العامة وهي تتولى تأمين بعـض فئـات المواطنين ضد مخاطر المهنة،أو ضد مخاطر الظروف الاجتماعية التي تحيط بهـا باعتبـارهم أسوأ حالاً من غيرهم، وإن كان هذا النوع في نظر العلامة دي لوبادير يمكن أن يندرج ضـمن المؤسسات الاقتصادية أو المهنية حسب طبيعة نشاط المؤسسة الاجتماعية[١٩]

وقد عرف الفقهاء الفرنسيون النقابة تعريفاً يتفق وهذا المفهوم وهو تعريف مستمد مـن المـادة الأولى من الكتاب الثالث من مجموعة قانون العمل والتي نصت على أن الغرض مـن إنشـاء النقابات هو دراسة وحماية المصالح الاقتصادية والاجتماعية،فقالوا إن النقابة هي جمعية تتكـون من أشخاص يمارسون مهنة واحدة أو مهناً متماثلة وأن غايتها هي دراسة المصالح الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها[٢٠]

**خامساً : التعريف القانوني للنقابات**

تعرف النقابات من الناحية القانونية على أنها:

منظمات ينصب نشاطها على أبناء مهنة أو حرفة معينة في أشكال وصور متعددة بحيث تراقب وتوجه نشاطها المهني بواسطة هيئات مهنيـة يخولهـا القـانون بعـض امتيـازات السـلطة العامة،ويكون أعضاؤها ممن يمارسون المهنة.

وهي كذلك مرافق تتولى توجيه نشاط المهنة التي تشرف عليها النقابة توجيهاً سليماً، وإخضاعها لرقابة النقابة وسلطتها التنظيمية، وتلزم قوانينها كل ممارس للمهنة بالانضـمام إلـى عضـوية المرفق النقابي الخاص به، والخضوع لسلطة النقابة وما تتمتع به من حقوق وامتيازات لتنظـيم

---

[18] زيدان، عبد الباقي،علم الاجتماع المهني، بلا تاريخ نشر، دار الفكر العربي، القاهرة، ص٢١٠

[19] قاسم، قاسم جميل، المؤسسات العامة في فرنسا،١٩٨١، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، ص٤٢

[20] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص٨٣

المهنة،ومعاقبة منتسبيها تأديبياً في حالة مخالفتهم للقواعد الخاصة بممارسة المهنـة أو الخـروج عليها[٢١]

ومن المفاهيم القانونية للنقابة أنها (مؤسسات عامة تتمتع بالشخصية المعنوية وبعـض سـلطات القانون العام، وتتكون من جميع أبناء المهنة الذين ينضمون إليها في الأغلب، وتستهدف تنظـيم إدارة المرافق العامة المهنية، وتمثيل أبناء المهنة لدى السلطات العامة، وتـدار بواسـطة أبنـاء المهن أنفسهم عن طريق مجالس يختارون أعضائها من بينهم)[٢٢]

ويرى بعضهم أن النقابات مرافق عامة ملحقة بمرافق الدولة لأنها تمثل مصالح وتقوم بأعمـال تعترف الحكومات أنها من واجبات الدولة ومنافعها العامة، فهي لجان تتألف من أبنـاء المهنـة أنفسهم للإشراف على نشاط المجالات الصناعية والتجارية والمهنية، وماليتها ليست من الخزينة العامة للدولة ولكنها من أعضاء النقابة أو خليط منهما، والعلاقة بين الأعضاء والنقابة هي علاقة القانون العام،على أنها بينهم وبين أرباب العمل من قواعد القانون الخاص [٢٣]

وتعرف النقابات أيضاً من الناحية القانونية بأنها مؤسسات ذات مهمة مزدوجة فهي تـارة تمثـل المهنة لدى الدولة وتارة تشرف على أبناء المهنة في أداء أعمالهم، ولها حـق إصـدار أوامـر ملزمة لجميع المنتمين للمهنة، ويكون الانضمام إليها إجبارياً [٢٤]

وفقاً للمفاهيم القانونية السابقة يمكننا القول أن النقابة تقوم على مجموعة من المبـادئ القانونيـة التي تحكم عملها ومن أبرزها:

مبدأ الانضمام الإجباري للنقابة.

مبدأ الانتخاب.

مبدأ المؤسسة المهنية الواحدة.

مبدأ التخصص.

ويمكننا كذلك أن نستخلص عدداً من وظائف النقابات من خلال تلك المفاهيم وهي كالتالي :

---

21 كنعان، نواف، مرجع سابق، ص٣٢٩

22 حمايل، مرجع سابق، ص ٣٦

23 مصطفى، حامد، النظام القانوني للمؤسسات العامة والتأميم، ١٩٦٥، دار الجمهورية للنشر، بغداد، ص٣١

24 قاسم،قاسم جميل، مرجع سابق، ص٤١

١. وظائف مهنية : وتعني الدفاع عن مصالح المهنة بغض النظر عن دلالة مفهـوم ذلـك الدفاع وأدواته ومستوياته، وهذا هو المعنى الأصيل للحرية النقابية فـي أوروبـا منـذ الحرب العالمية الثانية.
٢. تعبر النقابة عن وظيفة اجتماعية تتمثل في الانتماء الاجتماعي لمؤسسة واحدة.
٣. تعبر النقابة عن وظيفة ثقافية تعزز الاحترام للكرامة الإنسـانية وللمـوارد والطاقـات البشرية.
٤. تعبر النقابة عن وظيفة بوليسية للإشراف والتجسس على شؤون الدولة وذلك كمـا هـو الحال عليه في النقابة الشيوعية.

**وبعد هذا التقديم لمفهوم النقابات من زوايا مختلفة لا بد مـن الإشـارة إلـى تصـنيف النقابات والتمييز بينها وبين عدد من المؤسسات وذلك في الفرع الثاني.**

## الفرع الثاني

## تصنيف النقابات والتمييز بينها وبين عدد من المؤسسات المختلفة

رغم وجود معايير معينة لتصنيف النقابات بشكل عام كالتصنيف الـذي يعتمـد علـى طبيعـة الأيدلوجية التي تقوم على أساسها فإن هناك من التصنيفات ما يعتمد على طبيعة المهنـة التـي تلتف حولها فيصنف النقابات إلى:

١- نقابات مهنية تتعامل مع الناس ومن أمثلتها نقابة المحامين أو نقابة الأطباء.

٢- نقابات مهنية مرتبطة بالأشياء كنقابة المهندسين.

٣- نقابات مرتبطة بالأفكار والحريات العامة كنقابة الصحفيين ورابطة الكتاب.

٤- نقابات عمالية مرتبطة بالطبقة العمالية الكادحة.

وتبقى مسألة الخلط بين النقابات المهنية والنقابات العمالية مثارا للجدل من ناحية والخلط بينهـا وبين المؤسسات المختلفة مثارا للجدل من ناحية أخرى.

**أولا:التمييز بين النقابات المهنية والنقابات العمالية**

أثار الفكر والتطبيق الاشتراكي للحريات النقابية مسألة التمييز بين النقابات المهنيـة والنقابـات العمالية، حيث تقوم النقابات حسب الفكر الاشتراكي على أساس تنظيم النقابة الصـناعية الـذي يضم جميع العاملين في المؤسسة الواحدة من عمال وفنيين وإداريين وبذلك تنصـهر النقابـات المهنية في النقابات العمالية، وسبب ذلك هو افتراض عدم وجود طبقـات لأن ملكيـة الإنتـاج أصبحت ملكية جماعية وأزيلت الملكية الرأسمالية للإنتاج ومؤسساته.

وبحسب قانون العمل الأردني رقم٨ لسنة ١٩٩٦ يعرف العامل بأنه"كل شخص ذكرا كان أو أنثـى يؤدي عملا لقاء أجر ويكون تابعاً لصاحب العمل وتحت إمرته وشمل ذلك الأحداث ومن كـان قيد التجربة أو التأهيل، ومن هنا يظهر الفرق جليا بين العمال الذين ينتمون للنقابـات العماليـة والمهنيين أعضاء النقابات المهنية الذين لا يتبعون في الغالب أي صاحب العمل[٢٥]

فالفرق بين النوعين من النقابات واضح من حيث أساس انتماء العضو، والأهـداف، وشـروط الانتماء، ونطاق المصالح التي يمثلها كل نوع من هذه النقابات.

فالنقابات العمالية أغلب أعضائها من الطبقة الكادحة في حين أن النقابات المهنيـة تعبـر عـن أعضاء يحملون خصائص الطبقة الوسطى.

---

[25] الرشواني، مرجع سابق،ص٣٦

كما تتسم النقابات العمالية بسمة المصالح الفردية البحتة ولا تضـع قواعـد لممارسـة المهنـة ومحاسبة العضو، عكس النقابات المهنية.

ويضاف إلى ذلك أنه يشترط فيمن يريد الانضمام إلى النقابات المهنية مستوى علمي (معين) ولا يشترط ذلك فيمن يريد الانضمام إلى النقابات العمالية[٢٦]

ومن الفروق الأخرى المهمة بين النقابتين أنه في حالة العمال فإن الأصل الـذي نصـت عليـه وضمنته الاتفاقات الدولية الصادرة عن منظمة العمل الدولية وتلك العربية الصادرة عن منظمـة العمل العربية وهو مبدأ حرية ممارسة النشاط النقابي أي حق العامل في الانضمام إلى نقابة مـا أو الانسحاب منها مما يستتبع الأمور التالية:

١- لا يجوز أن تشترط النقابة على صاحب العمل عدم تعيين العمال إلا إذا انضموا إليها.

٢- لا يجوز أن تشترط النقابة على صاحب العمل الاستغناء عن خدمة العمـال فـي حالـة انسحابهم من عضويتها[٢٧]

وهو ما أخذ به قانون العمل الأردني رقم ٨ لسنة ١٩٩٦ الذي نص في الفقرة (أ) من المادة(٩٧) على أن:

للعمال في أي مهنة تأسيس نقابة خاصة بهم وفق أحكام هذا القانون وللعامل في تلـك المهنـة الحق في الانتساب إليها إذا توافرت فيه شروط العضوية.

أما في حالة النقابات المهنية فإن أول ما يبرز الحديث عنه هو إجبارية أو إلزامية العضوية فيها؛ فقيام النقابات المهنية بالتمثيل المهني يقتضي وجود نقابات إجبارية تجمع كل أفراد المهنة لا نقابات اختيارية تضم بعض هؤلاء الأفراد على أن لا تقوم النقابات الإجبارية بتقييد الحريات الفردية للأعضاء إلا بالقدر اللازم لتحقيق المصالح المهنية[٢٨]

---

[26] السيد، مصطفى كامل، الروابط المهنية والتكامل القومي في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، عدد١١٥، بيروت، ١٩٨٨، ص٣٦

[27] الزيدي، محمد، الحريات النقابية في الوطن العربي، سلسلة المكتبة العمالية، المعهد العربي للثقافة العمالية، بغداد، ١٩٨٠، ص١٧٨

[28] الرشواني، منار، مرجع سابق، ص٣٨

**ثانيا: التميز بين النقابات والمؤسسات العامة المختلفة.**

عرف الفقه نظام المؤسسة العامة منذ جملة سنوات بسب ما يحققه هذا النظام من مزايـا عديـدة أهمها المرونة والاستقلال الإداري والمالي.

وقد بدأت المؤسسة العامة في دائرة ضيقة هي دائرة المرافق العامة الإدارية المتمتعة بالشخصية المعنوية والمدارة بواسطة السلطة الإدارية ثم ازداد عددها وتنوعت أغراضها وتباينـت نظمهـا وأشكالها وذلك حين اتسع نشاط السلطة الإدارية وتجاوزت نطاق وظيفتها الإدارية بسب قيامهـا (لتحقيق الصالح العام) ببعض المرافق العامة الاقتصادية والمرافق العامة المهنية الأمـر الـذي يدعو للقول بأن المؤسسات المعروفة في الفقه القانوني هي ثلاثة أنواع وهي المؤسسـة العامـة الإدارية، والمؤسسة العامة الاقتصادية والمؤسسة العامة المهنية.

وهذا التصنيف السابق يعتمد على طبيعة النشاط الذي تؤديه المؤسسة العامة[٢٩]

وفي هذا المطلب ستقدم عرضا موجزا لكل من هذه المؤسسات ومـن ثـم سـنعرض الفـروق الأساسية بين هذه المؤسسات وبين النقابات.

**١. المؤسسات العامة الإدارية.**

وهي أقدم أنواع المؤسسات العامة في فرنسا إذ يرجع ظهورها إلى ما قبل القرن التاسع عشـر، وهي مؤسسات تقوم بأحد أوجه النشاطات التقليدية للدولة خصوصاً النشاطات التي كانت تقـوم بها الدولة قبل التطورات التي حدثت في العصر الحديث، ومثالهـا مرافـق الـدفاع، والأمـن، والقضاء، والصحة، والتعليم وتقتصر هذه المرافق على تقديم الخدمات دون أن يصل ذلك إلـى درجة القيام بنشاط صناعي أو تجاري.

وتمتاز هذه المرافق بخضوعها التام للقانون العام وهي لا تلجأ إلى وسائل القـانون الخـاص إلا على سبيل الاستثناء المحض وبرغبة الإدارة الخالصة.

ومن أمثلة هذه المؤسسات ما ورد في قانون الجامعات الأردنية رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٩ علـى أن الجامعة مؤسسة رسمية أو خاصة للتعليم العالي تمنح درجة علمية[٣٠]

---

29 شطناوي، علي خطار، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، ١٩٩٠، دار الفكر للنشر، عمان،ص١٩

30 الجريدة الرسمية، عدد ٤٩٨٠، ٢٠٠٩/٩/٦

**٢.المؤسسات العامة الاقتصادية:**

لم تكن المؤسسة الاقتصادية معروفة حين انحصرت وظيفة السلطة الإدارية في نظامها التقليدي الضيق وهو النطاق الإداري، ثم ظهرت حين اتسعت وظائف السلطة الإدارية وامتدت إلى ميدان النشاط الاقتصادي وذلك على أثر اتجاه الدول المعاصرة إلى سياسة التوجيه الاقتصادي.

والمؤسسات الاقتصادية هي تلك المؤسسات التي تقوم على أساس مزاولة نشـاط يشـبه نشـاط الأفراد وهي المؤسسات التي تمارس نشاطا صناعياً أو تجارياً أو زراعيا أو مالياً[31]

هذا وقد لجأت بعض الدول تحقيقا لسياسة التدخل إلى إنشاء مرافق عامـة اقتصـادية وعهـدت بإدارتها إلى منظمات عامة تتمتع باستقلال إداري معين يمكنها من تحقيق الغرض الذي نشـأت من أجله.

ويعود تاريخ هذا النوع من المرافق العامة إلى حكم شـهير القضـاء الفرنسـي فـي القضـية المعروضة باسم(BACd LELOKA) حيث قضت محكمة المنازعـات بـأن القضـية المعروضـة والمتعلقة بدعوى ضد شركة نقل نهري تتعلق بمرفق صناعي وتجاري فإنها مـن اختصـاص القضاء العادي لاالقضاء الإداري لأن المرفق يدار بنفس الشروط والظروف التي يعمل بهـا أي تاجر أو صناعي.

ومنذ ذلك التاريخ بدأ التمييز بين المرافق الإدارية وبين المرافق الصناعية والتجارية، وقد ازداد إنشاء المرافق الصناعية والتجارية بعد الحرب العالمية الثانية بشكل كبير جداً[32]

ومن أمثلة المؤسسات الاقتصادية في الأردن
(مؤسسة المراكز التجارية الأردنية،،المؤسسة الاستهلاكية الأردنية،مؤسسة التسويق الزراعي)

وعليه فإن المؤسسة العامة الإدارية تتميز عن المؤسسة العامة الاقتصادية مـن حيـث طبيعـة نشاطها و النظام القانوني الذي يحكمها فالمؤسسة العامة الاقتصادية تباشر نشاطا اقتصاديا وتقوم كالأفراد بأعمال ذات صبغة تجارية أو صناعية أما المؤسسة العامة الإداريـة فتقـوم بأعمـال إدارية.

---

[31] قاسم، قاسم جميل، مرجع سابق، ص٣٨

[32] العزام، سهيل محمد، دراسة في ماهية المرفق العام، ٢٠٠٤، المكتبة الوطنية، الأردن، ص٦٦

و المؤسسة الإدارية تخضع لقواعد القانون العام وحدها فيما يتعلق بإنشائها و تنظيمها ونظام العمل فيها، في حين أن المؤسسة الاقتصادية تخضع لقواعد القانون العام بوصفها مرافق عامة تتمتع ببعض سلطات القانون العام، وتخضع لقواعد القانون الخاص في مزاولة نشاطاتها.

على أن الفقه الإداري يتجه في الوقت الحالي إلى القول بضرورة انحسار قواعد القانون العام عن المؤسسة العامة الاقتصادية وإخضاع جانب كبير من نشاطاتها لقواعد القانون الخاص[٣٣]

فمجلس الدولة الفرنسي يخضع الأمور التالية للقانون الخاص :-

١. عمال المرافق الاقتصادية و التجارية حيث يقسم مجلس دولة الفرنسي العمال إلى قسمين:

العمال الذين يشغلون وظائف الرياسة و التوجيه وهم المديرين و المحاسبون، ويعتبرهم موظفين عموميين يخضعون للقانون العام،أما غيرهم فيعتبرهم أجراء يخضعون للقانون الخاص.

٢. النظام المالي لهذه المرافق يخضع بقدر المستطاع للطرق المتبعة في المشروعات الخاصة كقاعدة عامة مع وجود تحفظات ترجع إلى طبيعة هذه المرافق، كما أنها تشبه المشروعات الخاصة فيما يتعلق بخضوعها للضرائب.

٣. جميع دعاوى المسؤولية الناجمة عن نشاط هذه المرافق يحكمها القانون الخاص، والاختصاص بها للمحاكم العادية سواء وقع الضرر على الغير أو على عميل المرفق.

٤. الأصل في عقود هذه المرافق أنها عقود خاصة، ولكنها مع ذلك تستطيع أن تبرم عقودا عامة إذا ما ضمنت عقودها شروطاً لا يقرها القانون الخاص.

هذا وتتفق المؤسسة العامة المهنية، والمؤسسة العامة الاقتصادية، والمؤسسة العامة الإدارية، في إدارة مرفق عام بواسطة منظمات عامة تتمتع بالشخصية المعنوية، ولكنها تختلف من حيث أغراضها، وطبيعة نشاطها، والمكونين لها والقائمين على إدارتها.

وتختلف المؤسسات العامة المهنية عن غيرها من المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات العامة الاقتصادية بعدد من الجوانب نذكر منها:

أولاً: من حيث الغرض:

تستهدف المؤسسة العامة المهنية تنظيم المصالح المهنية وتمثيل أعضائها لدى السلطات العامة، أما المؤسسات العامة الاقتصادية والإدارية فتستهدف تقديم خدمات عامة أو سلع للجمهور.

ثانياً : من حيث طبيعة النشاط

---

[33] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص٤٥

فالمؤسسة العامة المهنية تباشر نشاطاً مهنياً فقد تخلت لها الدولة عن وظيفـة التنظـيم المهنـي. إضافةً إلى بعض الأدوار السياسية التي تضطلع بها النقابات من الحين إلى الآخر. في حـين أن المؤسسة العامة الاقتصادية تباشر نشاطاً تجارياً أو صناعياً أو زراعياً أو مالياً وتـدير بعـض المرافق الاقتصادية أما المؤسسة العامة الإدارية فإنها تباشر نظاماً إدارياً وتدير بعض المرافـق العامة الإدارية والتي ذكرنا أن من أبرزها التعليم والخدمات الطبية.

ثالثاً : من حيث المكونين لها والقائمين على إدارتها. فالمؤسسة العامة المهنيـة تتكـون وتـدار بواسطة أصحاب المصلحة بوجودها، وهم أبناء المهن ولا يخلقها المشرع من عدم لان إنشـائها وتشخيصها ليس إلا اعترافاً من المشرع بشخصية جماعية كانت موجودة من قبل وهي جماعـة أبناء المهن بخلاف المؤسسات العامة الاقتصادية والإدارية التي يعين القـائمون علـى إدارتهـا بواسطة السلطات المركزية ولا تتكون أو تدار بواسطة أصحاب المصلحة في وجودها.
فالطلبة لا يشتركون في تكوين الجامعة وهي مؤسسة عامة إدارية، ولا يقومون بإدارتها فضـلاً عن أن شخصية الجامعة مقررة للتعليم العالي أي النشاط الذي تمارسه الجامعـة ولـيس لطلبـة الجامعة.

## المطلب الثاني

## نشأة النقابات والتطور التاريخي

شهدت الحركة النقابية مراحل طويلة حتى تم الاعتراف بالحق النقابي سواء في فرنسا أو في مصر أو في الدول الأخرى، ولا شك أن عوامل نشأة الحركة النقابية تختلف من بلد لآخر، حسب ظروف كل بلد وسياساته.

فقد نشأت الحركة النقابية في فرنسا متأخرة بعض الشيء عن غيرها من الحركات النقابية في بعض الدول الأوروبية كإنجلترا مثلاً، إلا أن ما ميزها في فرنسا هو ما تمتعت به من حيوية ونشاط رغم قلة عدد النقابين مقارنة مع غيرها من الدول الأوروبية[٣٤]

هذا وقد شهدت الفترة ما بين الحربين العالميتين الأولى والأخيرة ميلاد الحركة النقابية في كل من مصر والعراق وفلسطين والمغرب وسورية والجزائر، وبعد الحرب العالمية الثانية امتد التنظيم النقابي ليشمل لبنان والسودان وليبيا واليمن وموريتانيا والأردن، أما في الجزيرة العربية فلا زال التنظيم النقابي غير قائم، واستمر هذا التنظيم لفترة من الزمن يزاول نشاطه وهو محروم من أي تشريع يحميه ويسنده حتى أوائل الأربعينيات لبعض الأقطار حتى تدرج الاعتراف القانوني به زمنيا[٣٥]

**وفي هذا المبطلب سوف نتطرق لنشأة النقابات في فرنسا وعدد من الدول في الفرع الأول وبعدها سنتناول نشأة النقابات المهنية الأردنية في الفرع الثاني.**

[34] حنفي، مرجع سابق، ص ٢٢

[35] حمايل، مرجع سابق، ص٤٤

# الفرع الأول

## نشأة النقابات في فرنسا وعدد من الدول

نشأت الحركة النقابية الفرنسية في الثلث الأخير من القرن التاسع عشر ومـرت بالعديـد مـن المراحل كان أهمها المرحلة التي بدأت بنجاح الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩، والحظـر القـانوني الصارم على تأسيس النقابات، ثم المرحلة التي شهدت بعض التطور بصدور التشـريعات التـي أزالت القيود المفروضة على قيام النقابات تدريجياً.

وبدأت المؤسسات المهنية بالظهور قبل الثورة الفرنسية ولكن على شكل جمعيات مـلاك نقابيـة وكانت على ثلاثة أنواع وهي: الجمعيات النقابية الحرة، والجمعيات النقابيـة المـرخص بهـا، والجمعيات النقابية الإجبارية.

وفي ٢١أذار ١٨٨٤ صدر قانون يعترف صراحة ولأول مرة في فرنسا بحق العمال في تكوين نقابات خاصة بهم، ونص هذا القانون الذي يطلق عليه Waldeck Rouseau على إلغاء كافة الأحكام والنصوص القانونية السابقة عليه والتي تتعارض مع مبدأ الحرية النقابيـة ومـع حـق العمال في تكوين نقابات خاصة بهم، بل أتاح هذا القانون لأرباب العمل أيضاً الحق فـي إنشـاء تنظيمات نقابية خاصة بهم[٣٦]

ثم أدت الأزمة الاقتصادية التي حدثت عام ١٩٢٩ إلى تـدخل الـدول فـي بعـض الميـادين الاقتصادية والمهنية، أخذاً بسياسة التوجيه الاقتصادي والتنظيم المهني.

ثم توالت التشريعات التي تنظم الحق النقابي وتقرره لكل الطوائف، فصدر عـام ١٩٦٤ علـى سبيل المثال قانون يعترف بحق الموظفين العموميين بتكوين نقابات خاصة بهم.

أما في مصر مثلاً فقد بدأ التاريخ النقابي المصري من الناحية التشريعية متأخراً فلم يتم تنظـيم النقابات تشريعياً إلا في عام ١٩٤٢ بصدور القانون رقم ٨٥ لسنة ١٩٤٢ والذي حدد لأول مرة الشروط المطلوبة لإنشاء النقابات، والأشخاص الذين يحق لهم انشاؤها وكذلك الأغراض الخاصة بها.

وبعد ذلك بعشر سنوات صدر قانون رقم ٣١٩ لسنة ١٩٥٢ ليحل محل القانون السابق، ثم توالت التشريعات بعد ذلك في هذا الصدد وقد كانت الحركة النقابية المصرية نتيجة طبيعيـة لوجـود حركة عمالية منظمة في مصر وشهدت هذه الحركة تطوراً كبيراً ابتداءاً مـن نظـام الطوائـف

---

[36] حنفي، مرجع سابق، ص٥٣

القديم، ومروراً بانشاء جمعيات حرفية أو مهنية وتطورها حتى صارت الي مـا صـارت اليـه اليوم[٣٧]

وبعد صدور دستور ١٩٧١ وإقرار الوجود النقابي على أساس ديمقراطـي إنتعشـت الحركـة النقابية المصرية، وبدأت في محاولة التخلص من القيد الحكومي عليها، ولا سيما نقابات المهـن الحرة التي شاركت في الحياة السياسية المصرية كثيرا.

وتختلف النظم النقابية في الدول باختلاف نظمها السياسية والاقتصادية، الأمر الذي يؤدي إلـى اختلاف النقابات في كل دولة، من حيث تكوينها، وطبيعتها القانونية، وإن كانت النقابات تتشـابه في معظم الدول المعاصرة، من حيث كونها تنظيماً مهنياً يتكون من ابناء المهن، لحماية المصالح المهنية العامة.

وبشكل عام تمتاز نشاة النقابات في الدول المختلفة بالخصائص التالية :

١- أن النقابات في عدد من البلدان سياسية باعتبار أنها نشات في ظـروف، كانـت فيهـا الايدولوجيات تمارس دروا أساسياً في الحياة السياسية في هذه البلاد.

٢- أنها نقابات غالباً ما تكون مفروضة وليست مختارة[٣٨]

وتختلف نشاة النقابات المهنية في الوطن العربي عنها في الدول الغربية، فمعظم النقابات العربية بدأت بصدور قوانين ومن ثم إجبار جميع افراد المهنة على الانضمام إليها، بينمـا فـي الـدول الغربية نشات النقابة بمبادرة من اصحاب المهنة.

وهو ما يلعب دوراً في وظائف النقابات في الدول العربية كونها نشات من قبل الدولة التي يمكن أن تهدد في أي وقت بحلها.

وفي خضم تلك الصراعات من أجل الوصول إلى الحق النقابي، فقد ادى ظهور النقابـات إلـى وجود خصوم وانصار، ففي حين صودرت حرية هذه النقابات في عهود الحكم المطلق، وقـال خصومها بوجوب اعتماد أبناء المهن على انفسهم في حماية مصالحهم المهنية، وعـدم حـاجتهم

---

[37] الجبيلي، عبد المنعم الغزالي، تاريخ الحركة النقابية في العالم، ١٩٦٤،مكتبة يوليو، مصر، ص١٤٣

[38] " رسلي، محمد، الإعلام في النظم النقابية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، الجزائر، ١٩٨٨، ص٨٣

الى تكوين النقابات التي تتوسط بين الفرد والدولة وهو الأمر الذي يتعارض مـع مبـدأ سـيادة الدولة.

وذكروا أن هذه النقابات ستجبر الأعضاء على الخضوع لأوامرها وهو الأمر الذي يتضمن تقييداً لحرياتهم الفردية، وأنها قد تبذل نشاطاً يهدد النظم السياسية والاجتماعية السائدة.

فقد رد انصار النقابات على ذلك قائلين أن الانضمام للنقابات لا ينطوي على مساس بالحريـات الفردية، وإنما يحقق إتحاد أبناء المهن إتحاداً يزيل الفرقة ويحقق النفع والخير، وقالوا إنـه وإن كان الانضمام للنقابة يقيد الأعضاء بالتزامات معينة فانه في ذات الوقت يكسـبهم العديـد مـن الحقوق والخدمات مقابلها، ويؤكد هذا الرأي اعتراف معظم الدول المعاصرة بالحرية النقابيـة، وفوزها بالحماية الدولية التي قررها الاعلان العالمي لحقوق الانسـان الـذي أقرتـه الجمعيـة العمومية للأمم المتحدة عام ١٩٤٨[39]

## الفرع الثاني

## نشأة النقابات المهنية الاردنية

تنسب بداية نشأة النقابات المهنية في الأردن إلى عهد الإمارة ( امارة شرقي الاردن) وتحديـداً إلى العام ١٩٤٤، عندما تأسست نقابة الاطباء والصيادلة في ١ كانون الثـاني ١٩٤٤، ووافـق عليها مجلس الوزراء بتاريخ ٢ شباط ١٩٤٤ لتكون هذه النقابة أقدم تجمع نقابي في الاردن[40]

ويلاحظ أن الحركة النقابية ولدت في الاردن في وقت متاخر بالنسبة لولادتها في أقطار عربيـة أخرى، ومن هنا يذهب رأي آخر إلى إرجاع التأسيس الفعلي للنقابات إلى عقد الخمسينيات مـن القرن الماضي مع تأسيس نقابة المحامين عام ١٩٥٠ لتكون بذلك أقدم نقابة مهنيـة مـا زالـت مستمرة بوجودها حتى اليوم

تبعتها نقابة الصحفيين عام ١٩٥٣ ومن ثم نقابة الجيولوجين الأردنيين عام ١٩٧٢،وعدد هائـل من النقابات الأخرى.

ويلاحظ من الظروف التي رافقت تأسيس النقابات في الأردن، أن الدور السياسـي للنقابـات المهنية كان نتيجة حتمية لتلك الظروف؛ خصوصاً في ظل حالة الانفتاح السياسي التي شـهدها الاردن حتى عام ١٩٥٧ والذي شهد حظر الأحزاب السياسة وهو ما أدى لتعزيز دور النقابـات

---

[39] انظر تفصيلاً : القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص٨١

[40] الرشواني، منار، مرجع سابق، ص١١

السياسي كبديل عن الأحزاب، كما لعبت الخلفية والنشاط السياسي لعدد من القادة النقابيين أثـراً كبيراً في ذات المضمار.

من الممكن القول أن هناك حالة من الهدوء سادت بين الحكومة والنقابات قبل عـام ١٩٥٧، إلا أن المواجهات بدأت منذ ذلك العام بالتزامن مع حظر الأحزاب السياسية كمـا أسـلفنا، لتصـل المواجهة بين النقابات المهنية والحكومة أوجها عام ١٩٦٧ على أثر احتلال الكيان الصـهيوني للضفة الغربية، وما نتج عنه من اتخاذ فصائل المقاومة الفلسطينية النقابات مستقراً لنشاطاتها.

ويمكن التمييز بين ثلاث مراحل أساسية مرت بها نشاة النقابات في الأردن :

أولاً : مرحلة الستينات

تميزت هذه المرحلة بتزامنها مع هزيمة حزيران / يونيو ١٩٦٧، والتي جعلـت مـن النقابـات المهنية متنفساً للفصائل الفلسطينية مما حول النقابات إلى واجهات للمنظمات السياسـية، وهـو الأمر الذي عرض النقابات في حينها إلى تدخلات حكومية تمثلت في حل بعض مجالسها وتعيين لجان حكومية [41]

أما التطور الأبرز الذي شهدته تلك الفترة فهو تشكل مجمع النقابات المهنية فـي عـام ١٩٦٥ والذي ضم النقابات التالية ( المحامين، الأطباء، المهندسين، الصيادلة، أطباء الاسنان، المهندسين الزراعيين ) وأخذ هذا التجمع يصدر البيانات السياسية ويدعو للاجتماعات، ويخاطب المواطنين بواسطة المناشير، وأصبحت القضايا الوطنية في مقدمة القضايا التي تبحث في اجتماعات الهيئة المشرفة على المجمع وما انبثق عنها من لجان تشرف على النشاطات المختلفة للمجمع.

إضافة لما سبق فقد تم تشكيل مجلس النقباء في عام ١٩٦٧، وهو يضم في عضويته جميع نقباء النقابات المهنية سواء داخل المجمع أو خارجه، وهذا المجلس يجتمع حسب الظروف السياسـية التي تحدث في الأردن أو المنطقة ويناقش قضايا ذات طابع سياسي وقضايا أخرى مهنية [42]

ثانياً : مرحلة السبعينات والثمانينات

شهدت تلك الفترة إدخال الحكومة عام ١٩٧٢ تعديلات على معظم قوانين النقابـات فـي ذلـك الوقت، وقد أتاحت تلك التعديلات للحكومة تحت دعاوى الأمن والسلامة العامة حـل المجـالس

[41] حمايل، مرجع سابق، ص٤٩

[42] حمايل، مرجع سابق، ص٥١

المنتخبة لتلك النقابات واستبدالها بلجان حكومية معينة تتولى ادارة شؤون النقابات، وكان السبب الأبرز في هذا التعديل هو اضطراب الاحوال السياسية في الاردن في عام ١٩٧٠.

ومن النصوص التي أدخلت على قوانين النقابات مايلي :

( يجوز لمجلس الوزراء بتنسيب من الوزير حل مجلس النقابة لمقتضيات الامن والسلامة العامة، وتعيين لجنة مؤلفة من سبعة أشخاص على الأقل من ذوي الاختصاص ما أمكن برئاسة الوزير تمارس كافة الصلاحيات ومهام مجلس النقابة ويكون قراره قطعيا غير قابل للطعن) [٤٣]

وفي مرحلة الثمانينات بلغت النقابات أوج قوتها، إلا أن العلاقة مع الحكومة ظلت متوترة خصوصاً عام ١٩٨٤ حين لجأت الحكومة للتعديل التشريعي الذي فرضته في السبعينات فقد حلت مجلس نقابة الصحفيين وعينت لجنة مشكلة من وزير الإعلام للإعداد لانتخابات الهيئة العامة للنقابة.

وعلى الرغم من ذلك فقد تنامى في تلك الفترة التعليم الجامعي مع زيادة عدد الجامعات التي تخرج منها الآف المهنيين مما أدى إلى زيادة قوة النقابات المهنية في الاردن، وتنامي عدد المنتسبين إليها، كشرط لمزاولة المهنة او الاستمرار في مزاولتها.

ثالثاً : فترة التحول الديمقراطي من ١٩٨٩ وحتى اليوم

إنطوت هذه الفترة على توجيهات ملكية من خلال كتاب تكليف الوزارة الجديدة، بضرورة تصويب أوضاع النقابات المهنية لتكون بمنأى عن أي دور سياسي.

إلا أن تفجر الأزمة العراقية الكويتية عام ١٩٩٠، أسهم في إعادة الزخم إلى الدور السياسي للنقابات المهنية في تلك الفترة مع إسباغ الشرعية الرسمية على هذا الدور الذي جاء منسجماً مع التوجهات الحكومية، وقد وصلت ذروة الانسجام بين الحكومة والنقابات المهنية خلال هذه الفترة مع تشكيل حكومة طاهر المصري عام ١٩٩١ والتي ضمت ستة أعضاء من المهنيين منهم نقيبان سابقان للأطباء، إضافة إلى محامٍ ومهندس.

إلا أن الأمور عادت للتأزم مع الحديث عن مؤتمر مدريد للسلام عام ١٩٩١ مع الكيان الصهيوني، في ظل معارضة النقابات الواضحة لهذه التسوية.

ومع عودة المواجهة بين الحكومة والنقابات المهنية، فقد عاد الخطاب الرسمي للحديث عن مهننة النقابات المهنية ولاسيما في كتاب التكليف الملكي للشريف ( زيد بن شاكر ) لتشكيل

[43] مادة ٧٨ من قانون نقابة الصيادلة رقم ٥١ لسنة ١٩٧٢، مادة ١٠٧ من قانون نقابة المحامين رقم ١١ لسنة ١٩٧٢

وزارته الثالثة في ٧/يناير/١٩٩٥ وذلك بعد أن غاب هذا الموضوع عن كتب التكليف الملكية منذ عام ١٩٨٩ [٤٤]

ومن الجدير بالذكر أنه يوجد في الأردن اثنتا عشرة نقابة مهنية تضم أكثر من ثمانين ألف عضو يعيلون أكثر من نصف مليون نسمة وهذه النقابات هي :

نقابة المحامين، نقابة الاطباء، الصيادلة، المهندسين، اطباء الاسنان، المهندسين الزراعيين، الاطباء البيطريين، المقاولين، الممرضين والممرضات، الصحفيين، الكتاب الأردنيين، الجيولوجيين الاردنيين.

ويتسم القطاع المهني الاردني بالخصائص التالية :

١. الاتساع من حيث الحجم.

٢. الشمول حيث يغطي التنظيم النقابي معظم الفئات المهنية.

٣. تمايز تركيبته من حيث الطبقات المتوسطة والبرجوازية.

ويمكن تصنيف القطاعات التي يعمل فيها منتسبو النقابات المهنية في الاردن إلى :

١ – قطاع حكومي وتعمل فيه الغالبية من المنتسبين لنقابات المهندسين والممرضين والأطباء.

٢ - قطاع خاص وتعمل فيه الغالبية من المنتسبين لنقابات المهندسين والأطباء والممرضين بالاضافة إلى نقابتي المحامين والمقاولين.



[44] الرشواني، مرجع سابق، ص ٢٥

# الفصل الأول

## تكييف النقابات بحسب سند الإنشاء

كان لفكرة المؤسسة العامة في الفقه التقليدي مدلول واضح محدد المعالم بحيث كانت تعني سلطات إدارية تقوم على (مرافق عامة) يقرر لها القانون شخصية معنوية مستقلة عن الأشخاص العامة الإقليمية مع الارتباط بها[45] ولكن ما لبث دور الدولة أن تطور تحت ضغط الواقع (كالأزمات الاقتصادية والتقدم الفني) وبتأثير الفكر التدخلي والمذاهب الاجتماعية، فاتسع نشاط الدولة وتعددت مجالاته وصارت تقوم بأنواع من المرافق كانت متروكة من قبل للنشاط الخاص[46]

وهكذا وجد الفقه أن فكرة المؤسسة العامة قد فقدت كثيراً من تماسكها ولم يعد من اليسير أن تندرج المؤسسات العامة تحت تعريف محدد. وإذا كانت المؤسسات العامة الإدارية تنتمي إلى القانون الإداري وتخضع لأحكامه بحيث يمكن أن يستخلص منها،رغم تعدد القوانين المنظمة لها، قانون موحد هو من نظم ا لقانون العام، فإن المؤسسات المهنية تبعث على الحيرة، فهي تخضع في بعض نشاطاتها لقواعد القانون الخاص، نظراً لما يفرضه طبيعة نشاطها المماثل لنشاط الأفراد، كما أنها في ذات الوقت تلجأ وفي كثير من الأحيان إلى استخدام وسائل القانون العام لتسيير أمورها.

والهيئات المهنية هي هيئات تنشأ من أبناء المهنة للإشراف على سياسة اقتصادية في مجال مهنتهم أو لتنظيم المهنة نفسها. ويمكن التمييز بين نوعين من هذه المنظمات:

النوع الأول: هيئات مهنية للتوجيه الاقتصادي كالتي أنشأتها في فرنسا حكومة فيشي حين اشتدت الأزمة الاقتصادية لتنظيم الإنتاج ودعمه ومن أشهر صورها (لجان التنظيم).

النوع الثاني: النقابات المهنية (les orders professionnels) كنقابات المحامين والأطباء والمهندسين. وهذه لا تقتصر مهمتها على تمثيل المهنة بل تتولى تنظيمها بإجراءات يلتزم بها أعضاؤها.

وإذا كانت الشخصية المعنوية ركناً أساسياً من أركان المؤسسات العامة بحيث لا تقوم المؤسسة إلا بتوافر هذا الركن، فإن القوانين عادة ما تحرص على النص بصراحة على تمتع المؤسسات

---

[45] شطناوي، علي خطار، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق،ص١٢

[46] الطماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري، ١٩٦٧، دار الفكر العربي، القاهرة، ص٢٢٠

بالشخصية المعنوية،على الرغم من أن منح المرفق شخصية معنوية ليس هدفاً بحد ذاته وإنما هو وسيلة لتحقيق غاية، تتمثل في استغلال المرفق من الناحيتين المالية والإدارية[٤٧]

والنقابات ليست سوى نوع جديد من هذه المرافق التي تطورت ولم تعد مقصورة على المرافـق العامة الإدارية، فهي مرافق مهنية وإذا ما اكتسبت الشخصية المعنوية فإنها تصـبح مؤسسـات عامة[٤٨]

وإذا سلمنا جدلاً بأن النقابة شخص معنوي فإنه ينبغي تحديد القانون الذي أضـفى عليهـا هـذه الصفة والآثار المترتبة على منحها إياها. وخاصة فيما يتعلق بتكييف النقابة، وتصنيفها ضـمن أشخاص القانون العام أو الخاص.

وسند الإنشاء أو مصدره لا يقتصر على البحث في الشخصية المعنوية للنقابة إنما يمتد ليشـمل مصدري الإنشاء والأموال كأساسين مهمين في تكييف الأشخاص المعنوية عادةً، مما ينبغي معه البحث في مصدر إنشاء النقابة ومصدر تمويلها.

فمن الجدير بالذكر أن مهمة الدولة قبل نشوء النظام الإداري الحديث كانت تقـوم علـى حفـظ النظام وعناصره الثلاثة وهي الأمن والصحة العامة والسكينة العامة والاقتصار علـى مراقبـة النشاط الفردي، حتى إذا اشتد هذا النشاط رأت الدولة أن هناك ضرورة لتوليها منافع ضـرورية بنفسها، فنشاط الدولة هو ما يؤلف المرفق العام[٤٩]

ومن هنا نشأت النقابات كنوع جديد من المرافق، ويلعب مصدر هذا الإنشـاء دوراً مهمـاً فـي تكييفها.

أما عن موارد هذا المرفق ومصادر تمويله فهي قد تكون مقدمة من الدولة أو أحد الشخصـيات المعنوية، وقد تتأتى من الأفراد أو المشروعات الخاصة، ولهذا المصدر أيضاً ما يمكن أن نتخـذ منه معياراً مهماً في تكييف النقابات.

**فمصدري الإنشاء والأموال يلعبان دوراً كبيراً في تحديد الطبيعة القانونية للنقابات وهـذا هـو موضوع المبحث الأول**.

كما يجدر بالذكر أن أهداف النقابات هي أيضاً أحد المعايير المهمة في تكييفها، فمن المعـروف أن المرافق العامة تستهدف تحقيق النفع العام أو أداء خدمة عامة، فالغرض منها هو إشباع حاجة

---

[47] شطناوي، مرجع سابق، ص١٤

[48] قاسم، قاسم جميل، مرجع سابق، ص١١

[49] مصطفى، حامد، مرجع سابق، ص١٢

عامة للأفراد وليست منافع شخصية ولا يجوز أن يستهدف مرفق عام تحقيـق الأربـاح علـى حساب حسن سيره أو أدائه الخدمة المراد به تقديمها للأفراد[٥٠]

كما أن امتيازات القانون العام كسلطة فرض الرسوم، وإصدار قرارات إدارية، ونـزع الملكيـة والتي تلجأ إليها النقابات في كثير من الأحيان، قد تستخدم كأحد المعايير المهمة لفـك الرمـوز القانونية حول النقابات وتكييفها تكييفاً قانونياً سليماً.

**فأهداف النقابات وامتيازات القانون العام هو موضوع المبحث الثاني.**

[50] شطناوي، علي خطار، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الاردنية الهاشـمية، ١٩٩٠، دار الفكـر للنشر والتوزيع، عمان، ص١١

# المبحث الأول

## طبيعة النقابة بحسب مصدرها

لم يعد إنشاء المؤسسات العامة التقليدية من اختصاصات المشرع، إلا إذا كان الأمر متعلقاً بإنشاء مجموعة جديدة من المؤسسات العامة[51] واستناداً إلى الرأي السابق فإن إنشـاء المرافـق العامـة أصبح من الموضوعات الإدارية، التي تختص بها الإدارة في فرنسا وفي العديـد مـن الـدول، بحيث لا يتدخل البرلمان فيها إلا إذا تطلب الأمر الموافقة على اعتمادات مالية جديدة.[52]

وفي حين تعتبر الشخصية المعنوية ركناً من أركان المؤسسة العامة، بحيث لا تقوم المؤسسة إلا بتوافر هذا الركن، وإذا كان المشرع لدينا قد اعترف للنقابات بالشخصية المعنوية، إلا أنـه لـم يتعرض لتحديد طبيعتها القانونية، لذا فقد ظل على الفقـه والقضـاء مسـؤولية إجـراء هـذا التحديد.[53]

وفي هذا المبحث سنتطرق لدراسة السند الذي أنشأ النقابات ومنحها الشخصـية المعنويـة فـي الأردن وغيرها من الدول.**وهو محور المطلب الأول**.

ومن ثم البحث في معيار الجهة المسؤولة عن إنشاء وتأسيس النقابة، ومصـدر الأمـوال التـي تتحصل عليها النقابة

وهو محور **المطلب الثاني.**

---

51 الطماوي، مرجع سابق، ص٤٠١

52 قاسم، قاسم جميل، مرجع سابق، ص١٥

53 القباني، محمد بكر،مرجع سابق،ص١٢١

## المطلب الأول

## النقابة وفقاً لأسلوب الإنشاء

مهما كانت عملية التمييز بين المؤسسات العامة و المؤسسات الخاصة مهمة غير بسيطة إلا أنها ممكنة، نظراً لخطورة الآثار المترتبة على اعتبار مؤسسة ما مؤسسة عامة أو اعتبارها مؤسسة خاصة، ومن الآثار المترتبة على ذلك:

١. تعتبر أموال المؤسسات أموالاً عامة تخضع للنظام القانوني الذي يحكم الأموال العامـة، فمثلاً عدم قابلية الحجز عليها،وعلى العكس من ذلك تعتبر أموال المؤسسـات الخاصـة خاضعة لقواعد القانون الخاص.

٢. تعتبر القرارات الصادرة عن المؤسسة العامة قرارات إدارية، يمكن الطعن بها بـدعوى الالغاء أمام القضاء الإداري المختص، أما المؤسسة الخاصة فلا تملك إصدار قـرارات إدارية وبالتالي لا يمكن الطعن بها.

٣. العاملون في المؤسسة العامة موظفون عموميين، في حين يعتبر العاملون في المؤسسـة الخاصة عمالاً خاضعين لأحكام قانون العمل.

٤. تستطيع المؤسسة العامة إبرام عقود إدارية، في حين لا تستطيع المؤسسة الخاصة إبرام مثل تلك العقود.

٥. المؤسسة العامة وعلى اعتبار أنها شخص من أشخاص القانون العام يمكنها اللجوء إلـى أسلوب (الاستملاك)

والشخصية المعنوية التي تتمتع بها المؤسسات العامة عادة تجعل لها كيانـاً مسـتقلاً والقضـاء الإداري مستقر على أن المؤسسة العامة يجب أن تكون لها شخصية معنوية مستقلة.

ومن أهم المعايير التقليدية التي انتهجها مجلس الدولة الفرنسي قديماً للتمييز بين المؤسسة العامة والمؤسسة الخاصة الرجوع إلى مصدر إنشاء المؤسسة بغية اكتشاف نيـة المشـرع وتكييـف المؤسسة، فإذا تبين للقضاء الإداري أن مصدر إنشاء المؤسسة هو المشرع فإنه يميل إلى تكييفها بالمؤسسة العامة، حيث أن تدخل المشرع يعد من وجهة نظر القضاء تعبيـراً كافيـاً لاعتبـار المؤسسة من أشخاص القانون العام، وعلى العكس إذا تبين أن مصـدر الإنشـاء هـم الأفـراد العاديين بمبادرة ذاتية فيعتبر القضاء الإداري المؤسسة، مؤسسة خاصة، ذلـك أن الأشـخاص المعنوية الخاصة ينشؤها الأفراد، وتثبت لها الشخصية المعنوية طالمـا اسـتكملت المقومـات

المكونة لها وتوافرت الشروط والاجراءات التي يستلزمها القانون لهذا الإنشاء.[٥٤]

وفي هذا المطلب سنناقش المعيار القائل بأن المشرع هو الذي يضفي الصفة العامة على النقابات ومن ثم سنتطرق إلى عدد من قوانين النقابات في الأردن وغيرها من الدول لتطبيق هذا المعيار ومناقشة صلاحيته لتكييف النقابات.

## الفرع الأول

## إرادة المشرع في تكييف النقابة

**أولاً: طبيعة النقابة التي نشأت بقانون**

يعد المرفق العام ومن ضمنه (المرفق العام المهني) تطوراً جديداً لشـكل الإدارة يتطلـب مـالاً لإنشائه وخدمات خاصة ترصد له لذا فقد لزم أن يستند في وجوده إلى إرادة القانون.

ويعد عنصر الإنشاء وليداً لفكرة المرفق العام بحيث يعني ذلك أن الدولة هي التي تسـبغ علـى نشاط المشروع صفة المرفق العام،وهي التي تسبغ على نشاط المشروع صفة المرفـق العـام، وهي التي تقرر إخضاع هذا النشاط لأحكام المرافق العامة وإدارته وفقاً لأساليبها.

ومن هنا يكون فيصل التفرقة بين المرافق العامة والمشروعات الخاصة هو إرادة المشرع[٥٥] فوفقاً لرأي بعضهم نجد أنه يجوز إنشاء المرفق العام بقانون أو بنظام أو حتى بقرار إداري، في حين يرى رأي آخر أن المرفق العام لا ينشأ إلا بقانون ومن مزايا ذلك أن القانون يهيئ له المال الذي لا يمكن رصده أو إنفاقه إلا بقانون[٥٦]

وقد مال القضاء الفرنسي لهذا المعيار بشكل كبير، بحيث إذا تبين له أن مصدر إنشاء المؤسسـة هو المشرع أو أحد الدوائر الحكومية يميل إلى تكييف المؤسسة بأنها عامة فتدخل المشرع بنظره هو دليل كاف على ذلك.

وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بهذا المعيار فلقد وردت التعبيـرات التاليـة فـي حكمـه فـي ١٩١٢/٦/٢١:

(الشرط الأساسي لوجود المؤسسة الخاصة ذات النفع العام هو أن يكون إنشاؤها بمبادرة خاصة،

---

[54] كنعان، نواف، مرجع سابق، ص١٢٠

[55] عواضة، حسن محمد، المبادىء الأساسية للقانون الإداري، بدون سنة نشر،المؤسسة الجامعية للنشر، القاهرة،ص٨٦

[56] الطماوي، مرجع سابق، ص٢١٤

في حين أن الشرط الأساسي لوجود المؤسسة العامة هو أن يكون إنشاؤها بتشريع من الدولة)[57]

وقد جاء في هذا الصدد حكم لمحكمة التمييز الأردنية:

نصت المادة (١/١٠١) من الدستور على أن المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التـدخل فـي شؤونها ومؤدى هذا النص هو أن لكل نزاع محكمة، ولكل فرد مراجعة المحاكم فيما يعرض له من نزاعات وأنه لا يجوز أن يبقى نزاع دون محكمة تختص برؤيته.

ولما كانت النزاعات في المواد الإدارية في بادئ الأمر جزء من النزاعات المدنيـة ثـم جـرى تخصيص قضاء لها في بعض البلدان باسم القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية مما يبني عليـه أن النزاعات المدنية تشمل النزاعات في المواد التي تستهدف قرارات صادرة عـن الإدارات إذا لم تكن قد أنيطت رؤية هذه النزاعات بمحاكم خاصة وعليه فـإن النزاعـات حـول القـرارات الصادرة عن هيئة منشأة (استناداً إلى القوانين) وليس (بموجب القوانين) مثـل نقابـات العمـال والجمعيات الخيرية هي مشمولة بعبارة المواد المدنية والجزائية وبين جميع الأشخاص، فالمحاكم المدنية هي صاحبة الولاية العامة وفقاً لأحكام الدستور ما لـم يـرد نـص خـاص، كمـا ورد اختصاص محكمة العدل العليا فيما يتعلق بالطعون الانتخابية محدداً، ولم يرد اختصاصها بنظـر الطعون بانتخابات نقابات العمال، كما أنها لا تدخل ضمن مفهوم القـرارات الإداريـة النهائيـة الواردة في المادة ٩/أ/٩) من قانون محكمة العدل العليا، وذلك أن القرار الإداري النهـائي هـو القرار الذي يصدر عن (أحد أشخاص القانون العام) سواء أكان بحكم ماهيتها (مثـل الحكومـة ومؤسساتها) أو تلك التي تنشأ بقانون خاص بها ويسبغ عليها المشرع صفة الإدارة العامة ولـو كانت ذات تكوين غير حكومي مثل النقابات المهنية (لأنها منشأة بموجب قوانين خلافاً للنقابـات العمالية التي تنشأ استناداً إلى قوانين تجيز إنشاؤها) والتي لا تعتبر من أشخاص القـانون العـام ولا تكون قراراتها من القرارات الإدارية القابلة للطعن أمام محكمة العدل العليا[58]

وتوضيحاً لهذا المبدأ القانوني الوارد في حكم محكمة التمييز نقول:

لم ينص الدستور الأردني في المادة (١٦) فقرة (٢) بشكل صريح على حرية إنشـاء النقابـات المهنية وإنما كان النص على "أن للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية علـى أن تكون غاياتها مشروعة ووسائلها سليمة وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور"،وبناء على ذلك

[57] شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص٤٥

[58] قرار تمييز حقوق ٢٧٦٦-٩٨، محكمة التمييز الأردنية، مجلة نقابة المحامين، ٢٠٠٠، ص ٣٠٥

فإن النقابات المهنية في الأردن أخذت شرعية وجودها من نص المادة ٣١ من الدستور والتي نصت على ان (الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها) واستناداً لهذا النص خرجت قوانين خاصة بكل نقابة مع أن الحكومة كانت تستطيع أن تسمح بتشكيلها استناداً للمادة ١٦ من الدستور والتي تعطي الحق بإنشاء الأحزاب والجمعيات.

فبحسب بعض الآراء التي تقول أن معظم مواد الدستور الأردني مأخوذة من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣ وأن مصدر المادة ١٦ من الدستور الأردني هو المادة ٢١ من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣،فإن الفقه الدستوري في جمهورية مصر العربية إعتبر أن حق تأليف النقابات حق دستوري ناشيء عن التفسير المستقر لكلمة جمعيات إذ أن كلمة جمعية تشمل النقابات [59] ونلاحظ بوضوح أن محكمة التمييز الأردنية صنفت النقابات المهنية كلها ودون استثناء في بؤرة الأشخاص المعنوية العامة استناداً إلى معيار الإنشاء والذي سنلاحظ عما قليل أنه قاصر ولا يكفي وحده لاعتبار النقابة شخصاً معنوياً عاماً.

فمحكمة التمييز نأت بالنقابات المهنية عن الأشخاص الخاصة وأدخلت النقابات العمالية في نطاقها. استناداً إلى كون النقابات المهنية نشأت بموجب قوانين أي أن القانون تطلب وجودها وألزم الأعضاء بهذا الوجود.

وبدأت بعض النقابات المهنية عملها في الأردن استناداً لقوانين مزاولة المهن ابتداء من قانون مزوالة المهن لعامي ١٩٣٦ و ١٩٤٤، وقانون مزاولة المهن الهندسية لعام ١٩٥٣، ويلاحظ أن الحركة النقابية ولدت في الأردن في وقت متأخر بالنسبة لولادتها في أقطار عربية أخرى، حيث تشكلت في بداية الخمسينيات من القرن العشرين مستندة إلى قوانين خاصة أقرها مجلس الأمة الأردني وصدرت بإرادة ملكية سامية. ويلاحظ على القوانين التي أنشئت بموجبها النقابات المهنية ما يلي:

١. تتمتع هذه النقابات بقسط وافر من امتيازات السلطة العامة (حيث يكون الانضمام لها إجبارياً وشرطاً من شروط مزاولة المهنة)

٢.إن المشرع الأردني أنشأ النقابات المهنية بموجب قانون وليس بموجب نظام.

ومما يميز النقابات في الإطار القانوني والتشريعي هو أن كل نقابة مهنية تتمتع بقانون خاص بها، وكذلك الحال في أحكام تنفيذ القوانين، وتصدر آلية التشريع الخاصة بقوانين وأنظمة

---

[59] خصاونة، زياد، من مذكرة خطية إلى لجنة النقابات ومؤسسات المجتمع المدني، النقابات ومؤسسات المجتمع المدني في الأردن،٢٠٠٣،الشركة الجديدة للطباعة،عمان،اص٥٩

النقابات المهنية عن الهيئة العامة للنقابة، ولكنها لا تصبح سارية المفعـول إلا بعـد مرورهـا بالمراحل الدستورية الاعتبارية[٦٠]

ومن أمثلة هذه النقابات المهنية نقابة المحامين التي نشأت بموجب قانون نقابة المحـامين رقـم (١١) لسنة ١٩٧٢ وقانون نقابة المهندسين رقم (١٥) لسنة ١٩٧٢ وقانون نقابة الأطبـاء رقـم (١٣) لسنة ١٩٧٢.

ومما يثير الانتباه حقاً، ويبعث على الخلط في الطبيعة القانونية لهذه النقابات هو التناقض الجلي والواضح بين مبادئ المحاكم لدينا في الأردن.

ففي حين تقر محكمة التمييز بحسب القرار السابق ذكره، أن النقابات المنشأة بقانون ومنها نقابة الأطباء مثلاً هي شخص معنوي عام وبالتالي لا مراء في خضوع قرارات هذه النقابة لمحكمـة العدل العليا واعتبارها قرارات إدارية قابلة للطعن أمام هذه المحكمة، فإننا نجد أن محكمة العدل العليا تقرر عكس هذا المبدأ، بل وتنسفه تماماً بقولها:

(استقر الفقه والقضاء على أن القرار لا يعتبر قراراً إدارياً خاضعاً للطعن أمام محكمـة العـدل العليا ما لم يكن صادراً عن سلطة إدارية أو مؤسسة عامة أو شخص من أشخاص القانون العام، ونظراً لأن نقابة الأطباء ليست واحدة من هذه الجهات حتى تعتبـر قـرارات مجلـس إدارتهـا قرارات إدارية قابلة للطعن بل هي من أشخاص القانون الخاص ولم يرد نص في قانونها يجيـز للمستدعي الطعن في قرار مجلس النقابة برد طلب إقصاء رئيس مجلس التأديب أو أي عضـو من أعضاء هذا المجلس لدى محكمة العدل العليا وبالتالي فإن محكمة العدل غير مختصة بنظـر الدعوى)[٦١]

ونجد أيضاً في اجتهاد آخر للمحكمة:

(لا تعتبر نقابة المحامين من أشخاص القانون العام وإنما من أشـخاص القـانون الخـاص وإن القرارات التي تصدر عن أشخاص القانون الخاص لا تقبل الطعن بـدعوى الإلغـاء إلا إذا ورد نص في القانون يجيز الطعن في هذه القرارات استثناء من القاعدة العامة، وقد تضمنت المـواد

---

[60] الخطيب، محمد، منظمات المجتمع المدني والنقابات، ٢٠٠٣، مركز القدس للدراسات السياسية، عمان،الأردن، ص ١٤٤

[61] عدل عليا ١٧٣ / ٢٠٠٤، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ٢٠٠٥

(٩٩، ٩٨، ٢٥) من قانون نقابة المحامين على سبيل الحصر القرارات التي تصدر عن النقابة وتقبل الطعن أمام محكمة العدل العليا، وحيث أن القرارات الصادرة عن مجلس نقابة المحامين والمتعلقة بصندوق التعاون للمحامين ليست من القرارات التي تقبل الطعن فيكون الطعن مقدماً إلى جهة غير مختصة في نظره مما يستوجب رد الدعوى شكلاً)[62]

فقرارات نقابة المحامين القابلة للطعن أمام محكمة العدل العليا محددة بحسب هذا المفهوم على سبيل الحصر[63]

ومن الجدير بالذكر في هذا السياق الإشارة إلى أحد قرارات محكمة التمييز الأردنية التي ذكرت بعض الشروط الواجب توافرها لاعتبار المؤسسة شخصية معنوية عامة وليست خاصة حيث جاء فيه :

فسر قرار ديوان تفسير القوانين رقم ١٧ لسنة ١٩٧٥ الفقرة الاولى من المادة (٤٣) من قانون نقابة المحامين ان عبارة مؤسسة عامة انما تعني المؤسسات العامة التي تتوافر فيها العناصر المشار اليها وهي التي تؤسس بقانون شريطة يكون الهدف من تاسيسها ادارة مرفق عام ذي صفة تجارية او صناعية كمؤسسة عالية للطيران ومؤسسة ادارة وتنمية اموال الايتام والمؤسسة البحرية لميناء العقبة وغير ذلك من المؤسسات العامة[64]

فمن العناصر التي ذكرتها المحكمة لاغتبار المؤسسة عامة هو أن تهدف لإدارة مرفق عام وأن تؤسس بقانون وهي العناصر التي نرى أنها تتوافر بلا شك في النقابات.

ونحن هنا وإن كنا قد عرضنا لهذا المعيار فإننا نقول أنه لا يكفي الحديث عن مجرد الأداة التي تمنح المؤسسة هذه الصفة أو تلك سواء كانت قانوناً أم مرسوماً أم غيره، وإنما يجب الالتفات إلى معيار إرادة المشرع ذاتها والتي قد تفصح أحياناً عن الطبيعة القانونية للنقابة مما يجعل مهمة القضاء أسهل وأيسر.

**ثانياً: إرادة المشرع في حل إشكالية النقابات:**

يعد المشرع صاحب الكلمة الأولى والأخيرة في تكييف المؤسسة، ففيصل التفرقة بين المشاريع العامة والخاصة هو إرادة المشرع التي قد تكون صريحة وقد لا تكون، فقد يكون النص كافياً

---

[62] عدل عليا،٢٠٠٤/٣٥٠،مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ٢٠٠٥،ص٦١

[63] شطناوي، علي خطار، مباديء القانون الأداري الأردني، ١٩٩٦،مطبعة الجامعة الأردنية،عمان، الأردن،ص١٦٠

[64] تمييز حقوق ٧٦٩ / ١٩٩٧، محكمة التمييز الأردنية، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٧، ص٣٦٠٦

لوصف المشروع بأنه مرفق عام،وقد نلجأ للقرائن المختلفة للتعرف على المشروع والاستدلال على غرضه، ويرى بعض الشراح أنه إذا تعذر الكشف عن حقيقة قصد المشرع، اعتبر المشروع مرفقاً عاماً[٦٥]

والقضاء الإداري يرجع في العادة إلى النصوص التي أنشأت المؤسسة أو سمحت بممارسة النشاط للبحث عن نية السلطات العامة فإذا كانت إرادة المشرع واضحة بصورة كافية فإن القضاء يلتزم بهذا التكييف.

ومن الأمثلة التي نوردها في هذا السياق على إرادة المشرع الواضحة والصريحة في تكييف المؤسسات ما ورد في نص الفقرة (أ) من المادة (٣) من قانون صندوق الملكة علياء للعمل الاجتماعي التطوعي الأردني رقم ٣٧ لسنة ١٩٨٥ :

"يؤسس في المملكة صندوق يسمى صندوق الملكة علياء للعمل الاجتماعي التطوعي"

وتضيف الفقرة (ب) من ذات المادة (يعتبر الصندوق مؤسسة أهلية)

فإرادة المشرع كانت واضحة في اعتبار هذه المؤسسة مؤسسة خاصة، ولقد استعمل المشرع تعبير مؤسسة أهلية للدلالة على التكييف الذي يريد إسباغه على الصندوق.

وتثور مشكلة معيار التمييز بين المؤسسات العامة والخاصة حين يلتزم المشرع الصمت كلية، فيرجع أمر التكييف إلى تقدير القضاء الإداري للكشف عن إرادة المشرع،وإذا كان المشرع في العديد من الدول وهو بصدد بيان أنواع الأشخاص المعنوية قد عني بتحديدها إلا أنه نادراً ما نجده يعني ببيان أسس للتفرقة بينها[٦٦]

وهو ما نجده في نص المادة (٥٢) من التقنين المدني المصري حيث حدد أن الأشخاص الاعتبارية هي:

*الدولة وكذلك المديريات والقرى بالشروط التي أصدرها القانون.

*الهيئات والطوائف الدينية التي تعترف لها الدولة بشخصية اعتبارية.

*الأوقاف.

*الشركات التجارية والمدنية.

*الجمعيات.

*كل مجموعة من الأشخاص والأموال ثبت لها الشخصية الاعتبارية بمقتض نص القانون.

---

65 العزام، سهيل محمد،دراسة في ماهية المرفق العام،٢٠٠٢،جامعة بغداد،ص٢٢

66 كيرة، حسن، المدخل إلى القانون، ١٩٧١، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص٦٧٠

وكذلك نجد نصاً مشابهاً لهذا النص في المادة (٥٠) من القانون المدني الأردني فمن الأشـخاص الاعتبارية التي ذكرت بالمادة:

الدولة والبلديات والمؤسسات العامة وغيرها من المنشآت التـي يمنحهـا القـانون الشخصـية الحكمية.

ومن هنا نجد بأن القوانين وإن لم تذكر النقابات كشخص معنوي صراحة، إلا أنها تركت المجال مفتوحاً أمام القوانين لتتمكن من منح الشخصية المعنوية لأي مجموعة من الاشخاص أو الأموال ومن ضمنها النقابات كما سنرى. فمن خلال استعراضنا للنصوص التي نشأت النقابات بموجبها نجد أن تلك النصوص تتضمن مواداً صريحة تعترف بموجبها بالشخصية المعنوية دون تحديـد تكييفها وجهة القضاء المختصة بها.

فنجد المادة (٣) من قانون نقابة المحامين رقم (١١) لسنة ١٩٧٢ تنص على أنه: (تتمتع النقابـة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي ويتولى شؤونها مجلس تنتخبة الهيئة العامة وفقاً لأحكام هذا القانون يمثلها النقيب لدى الجهات الإدارية والقضائية وأمام الغير).

وكذلك الحال في نص المادة (٥) من قانون نقابة المهندسين رقم (١٥) لسنة ١٩٧٢ تنص علـى أنه: (تكون للنقابة شخصية اعتبارية تتمتع بالاستقلال الذاتي وتتولى شؤونها مجلس تنتخبه الهيئة العامة وفقاً لأحكام هذا القانون).

ويقول الدكتور توفيق شحاتة:

(كانت أشخاص القانون العام إلى وقت قريب محصـورة فـي الأشـخاص الإقليميـة العامـة والأشخاص المصلحية أو المرفقية، على أنه بدأ اتجاه حديث في فرنسا من شأنه تقرير الشخصية المعنوية لهيئات أخرى من غير هذين النوعين منها لجان التنظيم المهني)[67]

ونحن نشير بدورنا إلى أن هذه اللجان ألغيت وحل محلها النقابات المهنية.

فإذا توصلنا بداية الأمر إلى كون النقابة منحت حقاً وصف الشخصية المعنوية فإنه يجب أن نحدد الآثار المترتبة على اكتسابها لهذه الصفة وفيما إن كان هذا الوصف يؤثر في التكييف القـانوني لها.

[67] نقلاً عن شحاتة،توفيق، مباديء القانون الإداري، ١٩٥٥، لا يوجد دار نشر، القاهرة، ص55

تبدأ الشخصية المعنوية للمؤسسات العامة بمجرد إنشاء هذه المؤسسات وتتقيد تلـك الشخصـية بالحدود التي يقررها القانون، وبالقيود التي يقتضيها مبدأ التخصص والذي يسـري علـى تلـك المؤسسات[٦٨]

وفي ذات السياق يقول قاسم أمين :

(فكرة المرفق العام تطورت ولم تعد مقصورة على المرافق العامـة الإداريـة وإنمـا وجـدت بجوارها مرافق عامة اقتصادية وصناعية وتجارية وكذلك أيضاً مرافق مهنية فإذا مـا اكتسـبت هذه المرافق الشخصية المعنوية فإنها تصبح مؤسسات عامة)[٦٩]

وقد ذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن هناك ثمة مرافق عامة تعتبر مندمجة في شخصية الدولـة اندماجاً يصعب معه تصور انفصالها عنها بمنحها شخصية متميزة وضرب مثالاً لذلك بمرافـق الجيش،والمحاكم،والوزارات،وغيرها،إلا أن الفقيه (جيزيري) يرى بحق أنه لا توجد إدارة غير قابلة بطبيعتها لأن تصبح مؤسسة عامة (ذات شخصية معنوية مستقلة) ولكن المسـألة تقديريـة متروكة للمشرع ليقدر أفضل طريقة لإدارة المرفق العام حسب ظروف المرفق وظروف الدولة العامة.[٧٠]

هذا وقد كان التشريع الفرنسي في بداية القرن التاسع عشر يجعل للمؤسسـة العامـة مـدلولاً واسعاً. فقد كان يطلقه على الوحدات الإقليمية والمرافق العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية ثم استقر الرأي بعد ذلك على تضييق مدلول المؤسسة العامة وقصره على (لمرافـق العامـة ذات الشخصية المعنوية)وهذا هو المعنى التقليدي للمؤسسة العامة بوصفها مرفقاً عاماً تديره منظمـة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية.

يقول الدكتور توفيق شحاتة:

(نقابات المحامين في فرنسا وإن لم تعتبر منشآت عامة فإنها أشخاص معنوية ذلك أنها تساهم في إدارة مرفق عام)[٧١]

---

[68] الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص٣٩

[69] قاسم، قاسم جميل، مرجع سابق، ص١١

[70] الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص٤٠

[71] شحاتة، توفيق، مرجع سابق، ص٧٠

وقد يظن أن المرفق العام يشمل كل مرفق يستهدف مصلحة عامة وهذا ظن خـاطئ لأن ثمـة مشروعات خاصة تستهدف النفع العام شأنها شأن المرافق العامة،كمؤسسـة تسـويق النتجـات الزراعية فهذه المؤسسة ليست حكومية بالمعنى القانوني ذلك لأن معظم أموالها وحساباتها خاصة للمساهمين وتخضع لقواعد القانون الخاص وهو قانون الشركات[٧٢]

والمؤسسات العامة هي نوع من أنواع الأشخاص المعنوية العامة ذلك أنها تستهدف تحقيق النفع العام،وبالتالي قد تعتبر النقابة نوع من أنواع المؤسسات العامة من حيـث التمتـع بالشخصـية المعنوية، والتي تعطي النقابات الاستقلالية في إدارة شؤونها في كثيـر مـن الأحيان،ذلـك أن الشخصية المعنوية تحتل أهمية استثنائية خصوصاً وأنه لا وجود للأشخاص الطبيعية في القانون العام.

فقد يستخدم هذا المعيار انطلاقاً من القاعدة التي تقرر أن جميع أشـخاص القـانون العـام،هي أشخاص معنوية،هذا وإن كان العكس غير صحيح، بحيث أنه لا يمكن أن نعتبر كل المؤسسـات التي تتمتع بالشخصية المعنوية من أشخاص القانون العام فإن معيار الشخصية المعنويـة يبقـى معياراً قاصراً، ولا يمكن الاعتماد عليه وحده لتقرير وصف الشخص العام علـى النقابـة، بـل ينبغي البحث عن معايير أكثر عمقاً ودقة لتكييف النقابات.

## الفرع الثاني

## تكييف النقابات وفقاً لوجهة نظر المشرع

يعتبر تمتع النقابات بالشخصية المعنوية المعيار الذي يميزها عن بعض المرافق العامـة التـي تدار مع قسط من الاستقلال الذي لا يصل لدرجة منحها الشخصية المعنوية المستقلة، بل تبقـى جزء لا يتجزأ من الإدارة العامة[٧٣]

ومن هنا ينبغي تحديد القانون الذي أضفى على النقابة هذه الصفة والآثار المترتبة على منحهـا إياها. وخاصة فيما يتعلق بتكييف النقابة، وتصنيفها ضمن أشخاص القانون العام أو الخاص.

وفي إطار بحثنا عن التكييف القانوني للنقابات المهنية كان لا بد من استعراض مجموعـة مـن التشريعات الأردنية لنتبين مدى كفاية تلك التشريعات في تحديد الطبيعة القانونية للنقابات، ونبـدأ من قانون محكمة العدل العليا رقم ٢١ لسنة ١٩٩٢ حيث نجد أن المادة التاسعة منه قد حـددت اختصاصات المحكمة في النظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة، كما أن الفقرة (١/أ) من

[72] شطناوي، نظرية المؤسسات العامة، مرجع سابق، ص٥٠

[73] شطناوي، نظرية المؤسسات العامة، مرجع سابق، ص٦٠

نفس المادة حصرت صلاحية المحكمة بخصوص الطعون المقدمة من ذوي المصلحة بنتائج انتخابات مجالس البلديات وغرف الصناعة والنقابات.

ففي النص السابق نجد أن قانون محكمة العدل العليا لم يشمل جميع القرارات الصادرة عن النقابات كقرارات إدارية قابلة للطعن لدى محكمة العدل العليا وإنما حصرها بالطعون المتعلقة بنتائج الانتخابات لتلك النقابات فقط.

وفي ذات الإطار نجد أن نص المادة ترك المجال مفتوحاً من خلال الفقرة ٨ من ذات المادة فيما يتعلق بالطعون والمنازعات والمسائل التي تعتبر من اختصاص المحكمة بموجب أي قانون آخر.

ومن هنا يأتي دور القوانين التي أنشأت النقابات على وجه التحديد، حيث جاء تأسيس النقابات المهنية الأردنية بمقتضى قوانينها الخاصة التي مرت عبر القنوات التشريعية المختلفة[٧٤]

فهل تعطي هذه القوانين محكمة العدل العليا اختصاصاً شاملاً بكل ما يصدر عن هذه النقابات من قرارات وإجراءات وطلبات أم أنها عاجزة أيضاً عن الوصول لهذه المرحلة ؟؟

نلاحظ وبشكل عام أن قوانين التنظيمات المهنية نصت صراحة على اختصاص محكمة العدل العليا بنظر مشروعية قرارات التسجيل في السجل المهني، فقرارات النقابات القابلة للطعن أمام محكمة العدل العليا محددة على سبيل الحصر، ويدخل في مفهوم القرارات الإدارية المحددة أيضاً على سبيل الحصر القرارات التأديبية الصادرة عن التنظيمات المهنية[٧٥]

أما بالنسبة لباقي القرارات الصادرة عن التنظيمات المهنية فقد ترك المشرع أمر تقديرها للقضاء الإداري وهو ما أوقعنا في مشكلة تناقض الأحكام والمباديء القضائية المختلفة.

وفي هذا الإطار نستعرض عدداً من قوانين النقابات المهنية التي حددت صلاحيات محكمة العدل العليا للنظر في بعض القرارات الصادرة عن النقابات المهنية على سبيل الحصر.

**(قانون نقابة المحامين رقم ١١ لسنة ١٩٧٢)**

تضمن القانون عدداً من النصوص الصريحة التي تجيز الطعن في بعض قرارات النقابة أمام محكمة العدل العليا. ومن هذه النصوص:

**المادة رقم ١٦ وعنوانها (الطعن في قرارات مجلس النقابة)**

---

[74] خصاونة، زياد، مذكرة خطية مقدمة إلى لجنة النقابات ومؤسسات المجتمع المدني، النقابات ومؤسسات المجتمع المدني، مرجع سابق، ص٦١

[75] شطناوي، مباديء القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص١٦١

لوزير العدلية أو من ينيبه أو أي محام أستاذ الطعن في أي قرار يصدر عن مجلس النقابة يقضي بتسجيل محام في سجل المحامين ولطالب التسجيل حق الطعن في القرار الذي يقضي المجلس برد طلبه.

**المادة رقم ٣/٢٥ (في التدريب)**

على ضوء الوثائق والمعلومات الأخرى التي يحصل عليها مجلس النقابة، للمجلس قبول طلب التسجيل أو رفضه مع بيان الأسباب وقرار الرفض قابل للطعن من قبل الطالب لدى محكمة العدل العليا.

**المادة رقم (٩٨/٩٩)**

قرارات مجلس النقابة التي تقبل الطعن أمام محكمة العدل هي:

قرارات قبول تسجيل اسم المحامي في سجل المحامين أستاذاً كان أم متمرناً أو استبعاده من السجل.

القرارات الصادرة عن المجلس والمتعلقة بكيفية تشكيله وانتخاباته الداخلية وما يتفرع عن ذلك كله.

القرارات الصادرة عن المجلس بشأن حقوق التقاعد والضمان الاجتماعي ويجوز الطعن في هذه القرارات من قبل صاحب المصلحة...الخ المادة

وبناء على النصوص السابقة فقد قضت محكمة العدل العليا :

"إذا كان قرار مجلس نقابة المحامين بإعادة تسجيل اسم المستدعي في سجل المحامين تحت التمرين بشرط عدم حساب مدة تدريبه السابقة خلافاً لما طلبه، فإنه يدخل في مفهوم قرارات التسجيل بالمعنى المقصود في قانون نقابة المحامين، فيكون خاضعاً للطعن به أمام محكمة العدل العليا في مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه[٧٦]

ويخرج عن اختصاص محكمة العدل العليا العديد من القرارات الخاصة بالسجل المهني لخروجها عن مفهوم التسجيل بالمعنى الفني فهي من قبيل تنظيم ممارسة المهنة،وقرارات رفض حساب بعض مدد التدريب، وقرارات الرفض بالسماح للمحامي المتدرب أمام المحاكم البدائية، فقد قضت محكمة العدل العليا :

[76] عدل عليا ١٩٧٢/٢/٢٩، نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٧٢، ص١٥٣

" حددت المادة (٩٩)من قانون نقابة المحامين رقم (١١) لسنة ١٩٧٢ القرارت التي تصدر عـن مجلس النقابة وتكون قابلة للطعن،ولا يدخل في عدادها القرارا برفض الإذن للمحامي المتـدرب بالمرافعة أمام المحاكم البدائية فلا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعن بهذا القرار[77]

نلاحظ هنا أن هذه النصوص حلت إشكالية ما في تكييف النقابات إلا أننا وبذات الوقت نجـد أن محكمة العدل العليا لا زالت ترد الكثير من دعاوى النقابات، كقرارها الذي اعتبرت فيه محكمـة العدل العليا نقابة المحامين شخصاً خاصاً لا يدخل في عدد أشخاص القانون العام مطلقاً،والـذي ورد ذكره في موضع سابق من هذا البحث.

ومن أمثلة القوانين الأخرى التي تحدد نصوصها اختصاص محكمة العدل العليـا للنظـر فـي قرارات النقابات قانون الأطباء رقم ١٣ لسنة ١٩٧٢.فنجد أن هذا القانون خـلا مـن أي نـص لتحديد اختصاصات محكمة العدل العليا ما عدا نص المادة ٥٩ والذي جاء فيـه :يكـون قـرار مجلس التأديب الأعلى قابلا للطعن أمام محكمة العدل العليا خلال ثلاثين يوما من تاريخ تفهيمـه إذا كان وجاهيا أو من تاريخ النشر في إحدى الصحف المحلية إذا كان غيابيا.

ونذكر في هذا الصدد قراراً لمحكمة العدل العليا ردت فيه دعوى رفعت ضـد مجلـس نقابـة الأطباء جاء فيه:

إن القرارات التي يصدرها مجلس نقابة الأطباء لا تقبل الطعن بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا، إلا ما ورد النص عليه بقانون النقابة على جواز الطعن بها استناداً لنص المادة ٨/أ/٩ من قانون محكمة العدل العليا رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ وحيث أن قانون نقابة الأطبـاء الأردنيـين رقـم ١٣ وتعديلاته قد خلا من أي نص يجيز الطعن أمام محكمة العدل العليا، وذلك لأن نقابة الأطبـاء لا تعتبر من أشخاص القانون العام وبالتالي فلا تعتبر القرارات الصادرة عـن مجلسـها قـرارات إدارية قابلة للطعن بالإلغاء[78]

وتعتبر محكمة العدل العليا القرارات التأديبية الصادرة عن التنظيمات المهنية قـرارات إداريـة تخضع للنظام القانوني الذي يحكم القرارات الإدارية ويطعن بالتالي بعدم مشـروعيتها بـدعوى الالغاء أمام القضاء الإداري.

حيث نجد أن المحكمة قبلت دعوى ضد مجلس نقابة المحامين جاء فيها:

---

[77] عدل عليا ٦/٢٨/ ١٩٧٢، نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٧٢، ص٦٤٤

[78] عدل عليا ١٩٩٩/٠٣٥٤،مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٩٩، ص٢٤٦

لمجلس نقابة المحامين إحالة أي محام إلى المجلس التأديبي إذا نسب له تصرف لا يتفق وواجبات المهنة، ولما كانت الأفعال التي أتاها المستدعي هي من المخالفات المسلكية التي تنال من شرف المهنة وتؤثر في سمعتها فتكون إدانته في كل من الدعويين واقعة في محلها ومتفقة مع أحكام القانون[79]

ونلاحظ من خلال استعراض النصوص السابقة كيف أن التشريعات المختلفة، وحتى قوانين النقابات نفسها أثارت مشكلة حيث أن إرادة المشرع غامضة وغير واضحة، ولم تحدد الطبيعة القانونية للنقابات بصورة قاطعة.

وفي حقيقة الأمر فإن القضاء الإداري لا يكيف المؤسسة وإنما يكتشف إرادة المشرع أو يفسرها، فيقول الأستاذ (Revero):يحق للقاضي إجراء عملية التكييف بتفسير إرادة المشرع [80]

ووفقاً للقاعدة السابقة يمكننا القول أن أحكام المحاكم الأردنية سواء تلك الصادرة عن محكمة التمييز الأردنية، أو تلك الصادرة عن محكمة العدل العليا غير مستقرة على أمر ثابت وواضح بشأن الطبيعة القانونية للنقابات، وهو ما أوقعنا في مشكلة التناقض والتعارض بين تلك الأحكام، خصوصاً مع غياب إرادة المشرع الصريحة في تكييف النقابات، مما يجعل المعيار السابق معياراً قاصراً يحتاج لتدعيمه بعدد من المعايير التي أخذ بها الفقه القانوني لاكتشاف نية المشرع، ومنها معيار مصدر الإنشاء،ومعيار مصدر الأموال واللذين سنتطرق لهما في المطلب الثاني.

---

[79] عدل عليا ١٩٩٥/١٩٩، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٩٦، ص ٨٥٠

[80] شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص ٤٥

## المطلب الثاني

## النقابة بحسب مصدري الإنشاء والأموال

غالباً ما تكون المؤسسة العامة من خلق وإنشاء الدولة، بخلاف المؤسسة الخاصة التي تكون من صنع الأفراد والنشاط الخاص. كما أن الفقيه (هوريو) يقول: إن المؤسسة الخاصة هي التي تقوم بخدمة لا يمكن أن يعهد بها لشخص من الأشخاص الإدارية في حالة إلغاء المؤسسة ولا تسـتمد مصروفاتها من موارد الإدارة العامة[٨١]

ويعني ذلك أن الفقه يقول بمعيار مصدر الأموال للتمييز بين المؤسسة العامة والمؤسسة الخاصة. ومن هنا ننطلق لبحث هذين المعيارين وهما مصدر الإنشـاء أي الجهـة التـي تقـوم بإنشـاء المؤسسة، ومصدر الأموال أي الجهة التي تقوم بتمويلها وصهر النقابة في بوتقتهما بغية تكييفها ضمن أشخاص القانون العام أو القانون الخاص.

## الفرع الأول

## النقابة بحسب الجهة التي تنشئها

حاول مجلس الدولة الفرنسي منذ القدم الرجوع إلى مصدر إنشاء المؤسسة بغية اكتشـاف نيـة المشرع وتكييف المؤسسة. فيرى هذا المعيار، أن المؤسسة العامة هي مـن إنشـاء السـلطات العامة، أما المؤسسة الخاصة أو المؤسسة ذات النفع العام فهي من إنشاء المبادرة الفردية.

فالأصل أن الأشخاص المعنوية الخاصة ينشئوها الأفراد وتثبت لها الشخصية المعنويـة طالمـا استكملت المقومات المكونة لها وتوافرت الشروط والإجراءات التي يستلزمها القانون لإنشائها.

وتقتصر مهمة القانون عادةً على تحديد تلك الشروط والأوضـاع اللازمـة للإنشـاء بالنسـبة للأشخاص المعنوية الخاصة، إلا أنه قد يشترط أحياناً بالنسبة للأشخاص الخاصة أن تعترف لها الدولة بالشخصية المعنوية اعترافاً صريحاً، أما الأشخاص المعنوية العامة كالأشخاص الإدارية فتستمد شخصيتها المعنوية من طبيعة وجودها كالدولة دون حاجة لوجود نص قانوني يعترف لها بهذه الشخصية.[٨٢]

[81] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص٢٠

[82] مصطفى، حامد، النظام القانوني للمؤسسات العامة، مرجع سابق، ص٣٢

أما بالنسبة للنقابات فإنه من الضروري العودة إلى أصل نشأة النقابات وبيان فيما إذا كانت الدولة طرفاً في العلاقة بين النقابة ومنتسبيها أم أنها تقف موقف المراقب فقط، في حين أن مهمة الإنشاء متروكة للأطراف ذاتهم، وذلك بغية استخدام هذا المعيار في تحديد طبيعتها القانونية.

**أولاً: أصل نشأة النقابات:**

قد يبدو أن منظمات المهنة وهي اجتماع أصحاب مهنة واحدة على التعاون فيما بينهم لتنظيم عملهم وتحقيق غرض معين ليست شيئاً من المرافق التي هي مشاريع أو منظمات تنشئها الدولة لتحقيق الصالح العام، والواقع أنها لم تكن كذلك حتى وقت قريب حين امتد نشاط الدولة إلى نشاط الأفراد، والوقوف بينهم وبين من يتولى شؤونهم في أي عمل تقبل طبيعته التعسف والاستغلال، فلم تكن المهن قبل الحرب العالمية الثانية من الميادين التي تتدخل الحكومات في أعمالها ونشاطاتها، إلا أنها صارت ميداناً مهماً لهذا التدخل بسبب سيطرة أرباب الأعمال وأصحاب المهن على عدد كبير من الناس واشتمالها على رؤوس أموال كبيرة وعلى مصالح تؤثر تأثيراً جسيماً في حياة الأفراد والجماعات.

ومع تدخل الدولة المتزايد في هذا الميدان والذي كان متروكاً للنشاط الخاص تثور مشكلة تكييف النقابات، فالنقابة تتكون وتدار بواسطة أصحاب المهنة ولا يخلقها المشرع من عدم لأن إنشاؤها ليس إلا اعترافاً من المشرع بشخصية جماعية كانت موجودة من قبل وهم من جماعة أبناء المهنة.

ويمكن القول أن قيام النقابات المهنية في الأردن لم يكن نتيجة أي نضال مطلبي مارسه المهنيون في الاردن وأن هذه النقابات قد حظيت من البداية برعاية الدولة وتشجيعها[٨٣]

وباستعراض نصوص النقابات في الأردن، نجد أن الحكومة قد وجدت الراحة في التخلي عن واجبها في الإشراف على المهن وتنظيم شؤونها، فألزمت المهنيين بالانضمام للنقابات، ثم منحتها سلطات واسعة منها (سلطة صياغة تشريعاتها الخاصة، سلطة التأديب)

فقد نصت قوانين النقابات على صلاحية الهيئات العامة للنقابات في إعداد التشريعات المتعلقة بتلك النقابات أو التوصية بها، بحيث استقر في ذهن بعض النقابيين أن هذا الحق يعني استقلال النقابات

[83] الرشواني، منار محمد، مرجع سابق، ص ١٥

عن السلطة التنفيذية، وعدم جواز التدخل في قوانينها وأنظمتها، ونسي هؤلاء أن النقابات تدير مرفقاً عاماً وأنها تعمل بتفويض من الإدارة من أجل المصلحة العامة[٨٤]

ومن المفيد هنا أن نشير إلى أحد اجتهادات محكمة العدل العليا المهمة في هذا السياق حيث أكدت أن:

"إدارة مرفق تنظيم مهنة الأطباء من صميم اختصاص الدولة فإذا أناطت الدولة بمقتضى قانون النقابة أمر تنظيم شؤون المهنة مع احتفاظها بالإشراف والرقابة تحقيقاً للصالح العام فإن القرار الذي تصدره إدارة هذا المرفق يعد قراراً إدارياً[٨٥]

في حين أننا نجد في تشريعات الحكومة العراقية مثلاً أن الدولة صارت تتبنى القواعد التي يضعها أعضاء النقابة وتناقشها فتشرعها وتتدخل فيها على الوجه الذي تعمل فيه في تشريع المرافق الإدارية نفسها، كما هو الحال في نقابات المحامين وذوي المهن الطبية والمهندسين، بل إن بعض التشريعات لقي من اهتمام الحكومة أكثر مما يلقى كثير من تشريع الإدارة في المرافق العامة[٨٦]

ووفقاً لأحد قرارات المحكمة الإدارية العليا المصرية في ١٩٨٥/٤/١٢: فإن تنظيم المهن الحرة كالطب والمحاماة والهندسة وهي مرافق عامة مما يدخل أصلاً في صميم اختصاص الدولة بوصفها قوامة على المصالح العامة والمرافق العامة، فإذا أرادت أن تتخلى عن هذا الأمر لأعضاء المهنة أنفسهم لأنهم أقدر عليه مع تخويلهم نصيباً من السلطة العامة يتعينون بها على أداء رسالتهم مع الاحتفاظ بحقها في الإشراف والرقابة تحقيقاً للصالح العام فإن ذلك لا يغير من التكييف القانوني لهذه المهن بوصفها مرافق عامة[٨٧]

فمرافق النقابات كما نرى تابعة للدولة تبعية غير أصلية وإنما علاقة تبعية قاصرة على الإشراف وحسن التطبيق.

---

[84] ملكاوي، أسامة، النقابات المهنية والمجتمع المدني، ورقة عمل مقدمة لندوة النقابات ومؤسسات المجتمع المدني في الأردن،٢٠٠٣،مركز القدس للدراسات،عمان،ص٥٥

[85] انظر تفصيلاً، شطناوي، علي خطار، مباديء القانون الإداري، ١٩٩٦، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، ص٣٥٠

[86] مصطفى، حامد، النظام القانوني للمؤسسات العامة، مرجع سابق، ص٣٢

[87] مذكور عن المجموعة القانونية ٣ العدد (٢) ص١١٠٣ ومابعدها

وقد يستهدف النشاط الفردي أحياناً تحقيق مصالح عامة للجمهور لذا تمتنع السلطة عن التـدخل لتحقيق المصالح العامة إذا تبين لها كفاية النشاط الفردي، أما إن وجدت هذا النشاط قاصراً عـن بلوغ هذه الكفاية فإنها تتدخل لتحقيق الصالح العام

ولهذا التدخل صور مختلفة فقد يقتصر على مراقبة النشاط الفردي أو استعمال بعض امتيـازات السلطة العامة لصالحها مما يستوجب إخضاع النشاط لرقابة إدارية مشددة مع الإبقاء على صفته كنشاط خاص على أن تدخل الدولة قد يبلغ مداه إذا تحققت من عجز الأفراد عن تحقيق المصلحة العامة.

**ثانياً: صلاحية معيار مصدر الإنشاء**

يقسم الفقيه (جان جرانيه) المنظمات الخاصة إلى منظمات تسـتهدف الـربح وهـي الشـركات ومنظمات لا تستهدف الربح وهي المؤسسات ذات النفع العام، إلا أنه وفي ذات الوقت يقـول أن المنظمات الخاصة هي التي تنشأ عن النشاط الخاص وتتلقى وجودها من القـانون مباشـرة، إذ تتمتع بالشخصية المعنوية بمجرد تكوينها، وتقوم بخدمات خاصة، ولا تدير مرافـق عامـة، ولا تكون تابعة للسلطة الإدارية[٨٨]

وفي محاولة إسباغ هذا المعيار على النقابات فإن من الآراء المستقرة في هذا الشـأن أن أصـل نشأة النقابات في الأردن مثلاً يستند في أساسه إلى نص المادة ١/٤٥ من الدستور والتي أجازت أن تتولى هيئات أخرى صلاحيات إدارية مما يدخل في نطاق شؤون الدولة الداخلية التي تـدخل ضمن صلاحيات مجلس الوزراء باستثناء ما يعهد به من تلك الشـؤون بموجـب الدسـتور أو بموجب أي تشريع آخر إلى أي شخص أو هيئة أخرى.

ولما كان الدستور نص بصراحة على حق المشرع في أن ينيط بهيئات أخـرى أي أمـر مـن الأمور الإدارية التي يتولاها مجلس الوزراء، ولما كانت إدارة المرافق العامة هي مـن أعمـال الإدارة، ولما كان أصحاب المهن هم الأقدر على تولي شؤونهم الداخلية فمن الجائز تأليف هيئات مهنية[٨٩]

إلا أن الرأي السابق لا يمكنه تحديد الطبيعة القانونية للنقابات بصورة قاطعة، فلا يمكننا الجـزم بأن النقابات هي من أشخاص القانون العام، استناداً إلى أن الدولة هـي صـاحب الاختصـاص الأصيل في تكوينها، وذلك نظراً للانتقادات الموجهة لهذا المعيار والتي سـنراها فـي موضـع

---

[88] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص٩٩

[89] خصاونة، زياد، نفس المصدر السابق، ص٦٠

لاحق، ونظراً لأسباب أخرى تشترك فيها النقابة مع منظمات المجتمـع المـدني أو الخـاص، ونكتفي بالقول أن المعيار السابق قد يقودنا لحقيقة أن النقابة هي مؤسسة شبه حكومية ذلك أنهـا مصلحة إدارية تأسست بقانون لتساهم تأدية وظائف الدولة فهي تشبه الهيئات الحكومية في عـدد من الجوانب التي سنعرض لها بالتفصيل، إلا أنها لا تعتبر من أشخاص القانون العـام بصـورة قاطعة.

أما من خلال ما قررته المحاكم الإدارية في مصر، فإن النقابة وإن كانت بالأصل من اختصاص الدولة بوصفها مرافق عامة إلا أن الدول تركت هذا الاختصاص لأصحاب المهنة أنفسهم لأنهـم أقدر على إدارتها وهو ما لا يعني أن النقابة صارت منظمـة خاصـة فالدولـة هـي صـاحبة الاختصاص الأصيل في الإنشاء وهي تدير مرفقاً عاماً.

وفي هذا الصدد يمكننا القول أن محكمة القضاء الإداري المصرية وفي حكمها السابق قد تأثرت بالرأي القائل في شأن التكييف القانوني لنقابات المهن أن هذه النقابات وإن لم تدخل فـي نطـاق المؤسسات العامة وهي من المصالح الإدارية العامة ذات الشخصية المستقلة عن الدولة، إلا أنها تعتبر من أشخاص القانون العام ذلك لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص فإنشاؤها يتم بقانون أو بمرسوم أو بأية أداة تشريعية أخرى وأغراضها ذات نفع عام.

بيد أن معيار مصدر الإنشاء يظل قاصراً ذلك أنه يواجه بالكثير من الانتقادات، فطبيعة الشخص لا تعدو كونها قرينة على طبيعة المؤسسة المنشئة، وهي قرينة قابلة لإثبات العكس، وقد يحـدث أحياناً أن تكون المؤسسة العامة مجرد خاف قانوني لمؤسسة تأسست أصلاً بمبادرة فردية.

ويقول الأستاذ (Benoit) في هذا الخصوص :

بعض المؤسسات ذات الأصل الخاص تحولت تدريجياً عن طريق التعديلات المستمرة إلى تنظيم ذات طابع إداري، ومثال ذلك المعهد الباريسي للدراسات السياسية والذي حل محـل المدرسـة الحرة.[٩٠]

ولتوضيح هذا الانتقاد نقول أنه وإن كان يشترط إنشاء المرفق العام عن طريـق الدولـة، فـلا يشترط أن تقوم هي بإدارته، ومع ذلك يرى جانب من الفقه أن هناك أنواعاً من النشاطات تعـد مرافق عامة بطبيعتها لا تحتاج إلى تدخل من المشرع لاعتبارها مرفقاً عاماً، كما قضت بعـض

[90] شطناوي، علي خطار، نظرية المؤسسات العامة، مرجع سابق،ص٤٦

أحكام مجلس الدولة الفرنسي بإخضاع بعض المشروعات الخاصة لجانب من أحكـام المرافـق العامة بوصفها مرافق فعلية[٩١]

كما يتعذر الاعتماد على هذا المعيار في تكييف النقابات بسبب وجود منظمات خاصة من خلـق الأفراد وأخرى من خلق السلطة العامة،حيث تعمد السلطة العامة في بعض الأحيان إلى إنشـاء أشخاص معنوية خاصة أو شركة أو جمعية لإتاحة أكبر قدر من المرونة في أداء نشاط الهيئـة مثل الوحدات الإقتصادية التابعة للمؤسسات العامة في مصر، كما قد تنشئ السلطة العامة بعض الهيئات الخاصة ذات النفع العام المختلط بل إن القضاء يعترف بوصف المؤسسة العامة أحيانـاً رغم أن المؤسسة ترجع في أصل نشأتها إلى الإدارة الخاصة[٩٢]

وفي هذا نقول أن مجلس الدولة الفرنسي لم يحترم هذا المعيار، فلقد اعتبر في حكمه الصادر في ٢٤ /١٩٣٧/١٢ بعض المشروعات مؤسسات عامة رغم أنها تأسست بمبادرة ذاتية من الأفـراد العاديين، فلقد اعتبر مؤسسة عامة المدرسة الفرنسية للقانون في القاهرة والتي خضعت حتى عام ١٩٥٤ لإشراف كلية حقوق باريس[٩٣]

ويختلف معيار الإنشاء من دولة لأخرى، فالدولة في فرنسا لا تتدخل فـي إنشـاء النقابـات أو إدارتها أو مزاولة نشاطها أو حلها، وذلك بخلاف الدول الاشتراكية حيث تفقد النقابات اسـتقلالها بوصفها جهازاً من أجهزة الدولة، فإنشاء النقابات في فرنسا أمر يتعلق بإرادة أبنـاء المهنـة لا بإرادة الدولة،فالنقابة تعتبر من صنع الأفراد لا الدولة[٩٤]

ومن هنا يبرز قصور معيار مصدر الإنشاء في الوقوف على طبيعة النقابة القانونية، حيث يمكن تلخيص الانتقادات الموجهه له كما يلي :

١. صعوبة استعمال هذا المعيار بسبب تعذّر الوقوف على أصل نشأة المنظمة في كثير من الأحيان.
٢. تعارضه مع الواقع ذلك أن تدخل الدولة في إنشاء المؤسسات ذات النفـع العـام وهـي (منظمات خاصة) لا يضفي عليها الصفة العامة.

---

91 عبد الوهاب، محمد رفعت، القانون الإداري، ١٩٨٩،لا يوجد دار نشر، ص٢٦٦

92 نواف، كنعان، مرجع سابق، ص١٣٨

93 شطناوي، علي خطار، نظرية المؤسسات العامة، مرجع سابق، ص٤٧

94 القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص ١٠٠

٣. وجود عدد من المنظمات الخاصة قام الأفراد بإنشائها وتحولت بعد الإنشاء إلى منظمات عامة كما هو الحال في المشروعات المؤممة.

٤. وجود منظمات خاصة من خلق الأفراد وأخرى من خلـق السـلطة العامـة كالوحـدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة في مصر.

## الفرع الثاني

## تكييف النقابة بحسب مصدر الأموال

هناك من يأخذ بمعيار مصدر الأموال للتمييز بين المؤسسة العامة والمنظمات الخاصـة، فـإذا قامت الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة بتقديم أموال للمؤسسة، كانـت مؤسسـة عامـة، وعلى العكس تكون مؤسسة خاصة إذا كانت أموالها متأتية من الأفراد أو المشروعات الخاصة[٩٥] ويعتبر النظام المالي للمؤسسة جزء لا يتجزأ من القواعد القانونية التي تحكم تنظيم وسير عمـل المؤسسة، وهو من أهم المعايير التي اعتمدها مجلس الدولة الفرنسي بغية تكييـف المؤسسـات، يقول الأستاذ(Debbasch) في هذا الخصوص :

"يضيف القاضي لمعيار امتيازات القانون العام المعايير المتعلقة بقواعد تنظيم عمـل المرفـق، والرقابة التي تمارسها السلطات الإدارية على نشاط المؤسسة، وأساليب وطرق التمويل المالي[٩٦] ولقد تأثرت محكمة العدل العليا بهذا المعيار فلقد قضت المحكمة بما يلي:

(إن مجموع النصوص الواردة في قانون اتحاد المزارعين رقم ١٩لسنة١٩٧٤ لا تخرجها عـن كون الاتحاد منظمة تعاونية أهلية إذ أن معظم أموالها هـي أمـوال خاصـة تعـود للأعضـاء المساهمين فيها وتخضع حساباتها وإدارتها المالية على وجه العموم لقواعد القانون الخاص فهي بهذه المثابة مؤسسة أهلية ذات نفع عام وموظفوها ليسوا موظفين عامين، والوظائف التي تحتوي عليها ليست وظائف عامة فتكون القرارات المتعلقة بالتعيين في الوظائف الشاغرة فيها لا تخضع للطعن أمام محكمة العدل العليا)[٩٧]

---

[95] كنعان، نواف، مرجع سابق، ص ١٠٧

[96] شطناوي، علي خطار، نظرية المؤسسات العامة، مرجع سابق، ص٤٩

[97] عدل عليا ١٩٨٤/١٢/١٥، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٥، ص٥٦

ومن المفيد هنا أن نشير إلى أحد قرارات الديوان الخاص بتفسير القوانين والذي صدر بناء على طلب رئيس الوزراء بتاريخ ٨/١١/١٩٦٥ برقم ١٩/ نشر في العدد ١٨٩٢ من الجريدة الرسمية ذكر فيه بعض العناصر الأساسية لاعتبار المؤسسة عامة حيث جاء فيه :

أن المؤسسات العامة هي المؤسسات التي تتوافر فيها العناصر التالية:-

أ - أن تكون من أشخاص القانون الاداري وتدار وفقا لتنظيم القانون العام واساليبه وتستخدم السلطة العامة في سبيل تحقيق أهدافها.

ب - أن تكون الخدمات التي تقوم بها خدمات عامة.

ج - أن تعتبر أموالها أموالا عامة وأن تتبع في حساباتها ورقابتها القواعد المتبعة بشأن أموال الدولة.

د - أن يعتبر موظفوها موظفين عموميين وقراراتهم قرارات ادارية.

هـ - أن يكـ ـون لها حق ابرام العقود وأن تتمتع بامتيازات مالية مختلفة

ومن أبرز ما يميز (المؤسسة العامة) هو الاستقلال المالي ويعنـي ذلـك أن يكـون للمؤسسـة مواردها المالية الخاصة بها إلى جانب تلك الموارد العامة المقدمة من الدولة، ومن ثم خضوعها لرقابة إدارية شديدة من السلطات الإدارية خصوصاً من الناحية المالية حسب ما جاء في القرار السابق لديوان التفسير.

وعلى الرغم من عدم وجود نظام مالي موحد للنقابات المهنية في المملكة الأردنية الهاشمية وفي معظم التشريعات العربية إلا أنه يمكن استخلاص بعض ملامح هذا النظام المـالي مـن خـلال القوانين الخاصة لبعض النقابات التي تتضمن ما يشير إلى ملامح نظامها المالي.

ويقتضي بيان النظام المالي للنقابات المهنية أن نتكلم عن موارد هذه المؤسسـات ومصـروفاتها وميزانيتها وطبيعة أموالها، وينبغي كذلك أن نبحث في مدى رقابة السلطات الإدارية على تلـك الإيرادات والنفقات، ومن ثم نطبق هذا كله على المعيار الآنف ذكره والـذي يـربط مصـدر الأموال بالطبيعة القانونية للمؤسسات، على اختلاف أنواعها ومنها المؤسسات المهنية.

**أولاً: موارد المؤسسات المهنية ومصروفاتها**

للنقابات المهنية موارد خاصة تمكنها من تحقيق غاياتاها وأهدافها التي وجدت من أجلهـا،وتمول صناديق التقاعد والتكافل لأعضاء النقابات من اشتراكات الأعضاء، واسـتثمار أرصـدة تلـك الاشتراكات، وتمول نشاطات النقابات العلمية والثقافية والإدارية من رسوم تحصل من الأعضاء إضافة لرسوم ضريبية أخرى تتقاضاها النقابات بحسب ما تسمح به قوانينها[٩٨] ومن أمثلة تلـك

[98] ملكاوي، أسامة، ورقة عمل، ورد في ندوة النقابات ومؤسسات المجتمع المدني، مرجع سابق، ص٥٦

الضرائب ما ورد في قانون نقابة المحامين النظاميين رقم ١١ لسنة ١٩٧٢ في المـادة ٧/١٠٢ حيث جاء فيها :

تتألف موارد النقابة من :

٧. نسبة لا تزيد عن ٥% من دخل المحامي من مهنة المحاماة حسب التقـدير النهـائي لـدى ضريبة الدخل.

ويمكن تقسيم موارد النقابات إلى موارد عادية وأخرى غير عادية.

**١. الموارد العادية**: وهي الموارد السنوية المنظمة وتشمل:

أ- الاشتراكات الإجبارية: تحصل المؤسسات المهنية من أعضائها رسوماً معينة لقاء ما تقدمـه لهم من خدمات كالرسوم التي تتقاضاها نقابات المهن لقاء تقدير أتعاب الأعضاء، ويعتبر أمـراً طبيعياً إلزام القانون للأعضاء بدفع رسم الاشتراك على أسس شخصية[٩٩]

كما يعتبر الالتزام بتسديد الاشتراكات السنوية لبعض النقابات شرطاً لا يمكن تجاوزه للاستمرار في مزاولة المهنة في الأردن"٣"

ومن أمثلة هذه الرسوم ما ورد في نص المادة (٢١) من قانون نقابة المحامين النظـاميين رقـم (١١) سنة ١٩٧٢ على أن:

((لا يسجل في السجل السنوي للمحامين الأساتذة المزاولين والمحامين الذين لم يدفعوا الرسـوم المستحقة في الميعاد الذي يحدده النظام الداخلي)).

وما ورد في نص المادة (٢٥) من قانون نقابة الأطباء رقم (١٣) لسنة ١٩٧٢:

((يشطب اسم الطبيب من السجل في الحالات التالية:

إذا امتنع عن دفع الرسوم الواجب أداؤها وفقاً لهذا القانون والأنظمة الصـادرة بموجبـه، وبـذا يتوجب على المنتسبين للتنظيم المهني دفع رسوم إجبارية تحت طائلة المسؤولية بحيـث يبـدو وكأنه ضريبة خاصة على مصلحة التنظيم النقابي وهي مصدر تمويلها الأساسي.

ب- الغرامات المالية: تحصل بعض المؤسسات المهنية على مبالغ مالية من أعضائها كعقوبـة تأديبية بالنسبة لهم. ومن ذلك ما ورد في المادة (٢٥) من قانون الغرف التجارية المصري رقـم (١٨٩) لسنة ١٩٥١ حيث نص على معاقبة المتخلفين عن سداد هذه الاشتراكات فـي المواعيـد المقررة بإضافة ربع قيمتها إليها.

وجاء في قرار لمحكمة العدل العليا الأردنية في هذا الشأن:

---

[99] الرشواني، منار، مرجع سابق، ص55

(باستقراء المادة (٢١) نجد أنها ذهبت على أن الرسوم السنوية تدفع في موعد أقصاه نهاية شهر كانون الثاني من كل سنة كما أوجبت المادة (٢٢) سالفة الذكر أن يدفع رسـم إضـافي نصـف الرسوم المطلوبة منه)[١٠٠]

وبالنسبة لبعض المؤسسات المهنية في فرنسا، فقد نص المشرع الفرنسي علـى تمتـع الغـرف المهنية بحصيلة ضريبة مالية تضاف على ضريبة أرباح المهن التجارية[١٠١]

**٢. الموارد غير العادية**: وهي الموارد العرضية غير المنظمة وتشمل:

أ _ التبرعات: وهي التبرعات الفردية والحكومية، كمورد يساعد النقابة على تحقيق الغايات التي وجدت من أجلها.

ب _ القروض

وتتشابه النقابات المهنية لدينا في الأردن بشكل عام في مصادر مواردها المالية التي تتشكل في مجملها من الموارد التالية:

١. رسوم التسجيل لعضوية النقابة ورسوم إعادة التسجيل فيها.

٢. الإشتراكات السنوية.

٤. ريع استثمارات أموال النقابات.

وتضع قوانين النقابات المهنية قيوداً على تلقي الدعم المالي الخارجي إذ لا يجوز للمجالس قبـول أي هبات أو تبرعات مالية أو عينية من أي جهة خارجية إلا بموافقة مجلس الـوزراء المسـبقة كما يحظر على أعضاء النقابات وبشكل خاص أعضاء نقابة الصحفيين بحكـم طبيعـة مهنـة الصحافة قبول مثل هذه الهبات الا بعد موافقة مجالس نقابتهم.

لكن تتباين النقابات في حجم هذه الموارد، فنقابة المهندسـين تتميـز بتعـدد مواردهـا الماليـة وضخامتها، ثم تليها نقابة الأطباء، ويشكل العدد الكبير من الأعضاء المسـجلين فـي النقـابتين مصدراً بالغ الأهمية لمواردها بالإضافة الى طبيعة المهنة نفسها إذ أن مهنة الهندسة مـثلاً فـي

[100] عدل عليا ٧٧/١٩٦/نقابة المحامين الأردنيين، ص١٣٧

[101] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص٣٥٠

تعدد فروعها ومكاتبها الهندسية العديدة، والنسب التي تتقاضاها النقابة على عمل هذه المكاتـب، يزيد من حجم هذه الموارد بالنسبة لنقابة المهندسين[١٠٢]

وتأتي نقابة المحامين في المرتبة الثالثة ونقابة الصحفيين في المرتبة الأخيرة.

ومن الجدير بالذكر أن نقابة الصحفيين أقل النقابات استقلالاً من الناحية المالية؛ لعدد من العوامل سنذكرها في موضع لاحق، وتتشابه النقابات الثلاث الأخرى (المحامين والأطباء والمهندسـين ) في مستوى استقلالها المالي، فهي مستقلة تماماً من الناحية المالية.

هذا وإن كانت النقابات تتمتع باستقلال مالي وإداري، وأن هـذه الاسـتقلالية ضـرورية لأداء مهامها، فإن هذه الاستقلالية يجب أن لا تجعل النقابات خارج نطاق الرقابة، وذلك بحسب الآراء التي تعتبر النقابة مؤسسة شبه رسمية[١٠٣]

وللرقابة على موارد النقابات مظاهر عديدة أبرزها :

١. التصديق على الميزانية من قبل الجهة الإدارية.

٢. قيام المراقب المالي لجهة الرقابة المالية بمراجعة الميزانية.

٣. اشتراط موافقة وزارة الاقتصاد في بعض الدول كمصر على تعديل أبواب الميزانية بالنسـبة للنقابات[١٠٤]

**مصاريف النقابات المهنية**

تنفق المؤسسات المهنية مواردها المالية بما يمكنها من مباشرة نشاطها، وتحقيـق الغايـة التـي وجدت لأجلها ومن ذلك النفقات الإدارية ومخصصات الصناديق الخاصة بالمعاشات والإعلانات المالية والجوائز التشجيعية، وهنا نشير إلى ما ذهبت إليه بعض التشريعات الغربية والعربية من النص على قيام مجلس إدارة النقابات بتنظيم مسابقات سنوية للمحامين تحت التمـرين، وتقريـر الجوائز المالية اللازمة بقصد الترغيب في التزود من المعلومات القانونية[١٠٥]

---

[102] حمايل، عمر، مرجع سابق،ص٧٥

[103] الخطيب، جمال، منظمات المجتمع المدني والنقابات، ٢٠٠٣، مركز القدس للدراسات، عمان، ص١٣٩

[104] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص٣٤١

[105] حنفي، عبدالله، مرجع سابق،ص٣٣١

**و**على الرغم من أن الالتزام بتسديد الاشتراكات السنوية لبعض النقابات المهنية يبدو شـرطاً لا يمكن تجاوزه للاستمرار في مزاولة المهنة في الأردن كما حال نقابة المحـامين تحديـداً، إلا أن الدافع الأساسي للالتزام في تسديد الاشتراكات السنوية يتمثل في الحرص على الحصـول علـى المزايا والمنافع التي تقدرها النقابات.

وفي هذا السياق،وكما تشير أحكام التقارير السنوية للنقابات المهنية، فـإن حـوالي ٢٠% مـن مجموع المسجلين في كل نقابة لم يسددوا اشـتراكاتهم فـي نهايـة الثمانينيـات، إلا أن نظـرة موضوعية على هذا المؤشر تمكننا من القول بأنه في مقابل عزوف ٢٠% من أعضاء النقابـات المهنية عن تسديد اشتراكاتهم السنوية في نهاية فترة الثمانينيات، والذي يمكن تفسيره على الأقل بتصاعد الأزمة الاقتصادية التي يعاني منها الأردن وصولاً إلى تفجرها عام ١٩٨٩، فإن وجود ٨٠% من الأعضاء الذي سددوا اشتراكاتهم السنوية في النقابات المهنية تلـك الفتـرة، يمكـن اعتباره مؤشراً على قبول الأغلبية من أعضاء هذه النقابات بمسـتوى أدائهـا علـى الصـعيد المهني[١٠٦]

ومن الجدير بالذكر في هذا السياق أن نقابة المهندسين الزراعيين وجهت إنـذاراً نهائيـاً لنحـو ٩٠٠مهندس ومهندسة لعدم تسديد العوائد المستحقة عليهم لصندوق التقاعد منذ ٥سنوات وأكثـر وهي ٤٥٠ ألف دينار ودعاهم مجلس النقابة لتصويب أوضاعهم قبل نهاية أيلول ١٩٩٨ مهـدداً إياهم في حال استمرار المخالفة بالفصل والشطب نهائياً من سجلات النقابة[١٠٧]

كذلك تتعزز صحة هذا الرأي بفاعلية الدور المهني للنقابات من خلال حالـة نقابـة المهندسـين الأردنيين على سبيل المثال والتي هي من أكبر النقابات المهنية في الأردن.

ففي نهاية عام ٢٠٠١ بلغ عدد الأعضاء المسددين لاشتراكاتهم السنوية فـي نقابـة المهندسـين ٤٥٢٩٢ عضواً من أصل ٤٧٩٢٤ عضواً في النقابة، أو ما نسبته ٩٤,٥%.هذا وقـد ورد فـي توصيات لجنة النقابات المهنية ومؤسسات المجتمع المدني الأردني المقدمة إلى رئيس الـوزراء في نيسان ٢٠٠٣ ما يلخص الموارد المالية للمؤسسات المهنية في الأردن على النحو الآتي[١٠٨]:

---

[106] الرشواني، منار، مرجع سابق، ص٥٠

[107] أبو رمان، حسين، ورشات عمل (النقابات المهنية وتحديات التحول الديمقراطي في الأردن)، ٢٠٠٠، دار سندباد للنشر، عمان، ص٤٤

[108] الرنتاوي، عريب، وقائع ندوة النقابات ومؤسسات المجتمع المدني في الأردن،٢٠٠٣، الشركة الجديدة للطباعة والنشر، عمان، ص١٧٠

١) المالية والصناديق:

يعاد النظر في الأنظمة والتعليمات المالية الخاصة بالصناديق بما يكفـل إدارة شـفافة مسـتقلة ورقابة فاعلة، ويتم انتحاب اللجان الخاصة بالمالية والصناديق والاستثمار مـن الهيئـة العامـة وتكون الموارد مقسمة على الوجه الآتي:

أ.الاشتراكات ورسوم المزاولة وتكون مخصصة للمصاريف الإدارية الجارية في النقابة.

ب. الرسوم الضريبية تودع في حساب خاص وتكون تحت إشراف مستقل لتمويـل النشـاطات ومشاريع التأهيل المهني والتدريب.

ج. صناديق الادخار والتقاعد والتكافل والتأمين الصحي تكون تحت إدارة مستقلة وفق الأنظمـة الخاصة بها وتحدد الأنظمة آلية مستقلة لإدارة الاستثمار وفق معايير علمية.[١٠٩]

**ثانياً: أثر مصدر الأموال في تكييف النقابات**

أشرنا سابقاً إلى أن مصدر الأموال يلعب دوراً مهماً في تحديد الطبيعـة القانونيـة للمؤسسـات المختلفة، ويدخل تحت هذا الإطار مصدر تلك الأموال أولاً وخضوعها لرقابة الإدارة ثانياً.

* أثر طبيعة أموال النقابات في تكييفها القانوني

لاحظنا أن موارد النقابات المالية متعددة ومتنوعة بحيث لا يمكن حصرها في طائفة واحـدة، إلا أن اللافت للنظر هو أهمية مصدر الرسوم بشكل خاص فهو المورد الأساسي للتمويل النقـابي، والرسوم التي يدفعها الأعضاء ليست إلا مصدر تمويل خاص من الأفراد لا علاقة لـه بتمويـل الدولة، كما أننا لم نجد ما يتيح للنقابات المهنية تلقي القروض الحكومية كما هو الحـال بالنسـبة لبعض المؤسسات الأخرى كالجامعات مثلاً، وبعض المؤسسات الأخرى كمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي والتي ورد في المادة (١٦) من قانونها رقم (٣٠) لسنة ١٩٧٨: الموارد المالية التـي تتكون منها مالية المؤسسة العامة للضمان الاجتماعية وهي:

_ الاشتراكات الشهرية التي يؤديها أصحاب الأعمال والمؤمن عليهم.

_ القروض التي تقدمها الحكومة لسد العجز المالي للمؤسسة.

_ الهبات والإعانات والتبرعات والوصايا والقروض التي يوافق عليها مجلس إدارة المؤسسة.

_ المبالغ الإضافية بسبب التأخر عن دفع الاشتراكات.

---

[109] الرشواني، منار، مرجع سابق، ص١٢٢

هذا وقد اقرت لجان تعديل القانون المدني الفرنسي قيام الصفة العامة بالنسبة لأموال النقابات المهنية، كما قيل بوجوب تطبيق القواعد المتعلقة بالأموال العامة على الأموال المملوكة للنقابات المهنية إلا إذا وجد نص مخالف فهي تخضع لمزيج من القواعد المطبقة على الأموال العامة والأموال الخاصة[١١٠]

وفي هذا الإطار يرى مارك سوزيه أن الشخص المعنوي العام يتميز عن الشخص الخاص بتجرد أعضائه من نية الربح ويقرر أن النقابة تعتبر شخصاً عاماً نظراً لتجرد اعضائها من نية الربح فهم يقدمون الاشتراكات للنقابة بقصد النزول عنها نهائياً لا بقصد توظيفها بدليل أنهم لا يستردون شيئاً من أموال النقابة في حال انسحابهم منها الأمر الذي يدل على أن لأموال النقابة صفة(الأموال المحبوسة)، وبذلك تتميز الأشخاص المعنوية العامة عن الأشخاص الخاصة التي يسترد أعضاؤها نصيبهم في أموالها في حال انسحابهم منها.[١١١]

ويؤيد هذا الرأي أن الإعانات التي تقدمها النقابات إلى الأعضاء تعتبر أموالاً موهوبة لا أرباحاً موزعة، هذا وقد عزز القائلون بتمتع النقابات المهنية بصفة المؤسسة ذات النفع العام رأيهم بالمنشور الذي أصدره وزير الداخلية الفرنسي سنة ١٨٨٤ وقال فيه:إن النقابات رفعت إلى مرتبة المؤسسات ذات النفع العام.[١١٢]

ويرى الفقيه فالين أن الدليل على اعتبار النقابة شخصاً من اشخاص القانون العام هو تمتع النقابة بسلطة جباية الاشتراكات من الأعضاء وهي اشتراكات إجبارية واجبة الأداء ويؤخذ على هذا الرأي أنه يجعل تجرد الأعضاء من نية الربح معياراً لتمييز الأشخاص المعنوية العامة عن الأشخاص الخاصة، ذلك لأن الأخذ بهذا المعيار يؤدي لإضفاء الصفة العامة على (الجمعيات مثلاً) وهي هيئات خاصة لمجرد انعدام الربح لدى الأعضاء.كما أن نية الربح لا تنعدم كليةً لدى الأعضاء إذ يمتزج دفع الاشتراك من جانب الأعضاء بالرغبة في تلقي خدمات النقابة التي لا تمنح إلا لدافعي الاشتراكات وهو ما تحدثنا عنه في فرع الموارد المالية للنقابات.

* **أثر خضوع أموال النقابة للرقابة الإدارية في تكييفها.**

---

[110] كنعان، نواف، مرجع سابق، ص١٢٠

[111] كنعان، نواف، مرجع سابق،ص١٥٠

[112] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ١٠١

الأصل أن تخضع المؤسسات المهنية للرقابة المالية من جانـب الجهـة الإداريـة المختصـة، وخصوصاً وأن موازنات النقابات قد تضخمت وسوف تتضخم التزاماتها في المستقبل في الأردن وفي عدد من الدول مما يرتب مسؤولية كبرى في سلامة إدارتها. [١١٣]

وللرقابة على أموال النقابات عدد من الجوانب التي أشرنا إليها سـابقاً، إلا أن أكثرهـا أهميـة بالنسبة لتكييف النقابات هو التصديق على الميزانية.

فمن المبادئ البديهية أن حسابات أي منظمة عامة أو خاصة لا يتم التصديق عليهـا إلا ممـن يسيطر على المنظمة، فأشخاص القانون الخاص من جمعيات وشركات مدنية وتجاريـة يكـون التصديق على حساباتها من الجمعيات العمومية للأعضاء أو الشركاء فيها. [١١٤]

واستناداً للمبدأ السابق دعا بعض الفقهاء للقول بتماثل الطبيعة القانونية للنقابات والشركات مستنداً إلى ما بينهما من تشابه خصوصاً في التحرر من الرقابة الإدارية. [١١٥]

ومن الجدير بالذكر ومن خلال تتبع النظام القانوني للنقابات فـي الأردن أن هـذه النقابـات لا تخضع لرقابة الدولة كما هو الحال بالنسبة للمؤسسات العامة الأخرى في الدولة والتي تتم مراقبة إيراداتها ونفقاتها وطرق صرفها من خلال ديوان المحاسبة وذلك وفق نـص المـادة ١٩ مـن الدستور الأردني. [١١٦]

وتقتصر هذه الرقابة على الرقابة من داخل تلك النقابات من خلال هيئاتها العمومية أو هيائتهـا المنتخبة، وهو ما دفع بعضهم للقول بأن النقابات المهنية الأردنية خـارج نطـاق الرقابـة وأن التدقيق على صناديق بعضها قد كشف عن بعض التصرفات غير القانونية. [١١٧]

ومن هنا ظهرت الحاجة إلى مراجعة آليات الإدارة والرقابة لضمان أموال المهنيين ومصالحهم، ومن الاقتراحات المقدمة في هذا الشأن تشديد الرقابة من داخـل النقابـات، وتحديـد الشـروط

---

[113] من توصيات لجنة النقابات المهنية، وقائع ندوة ٢٥أيار ٢٠٠٣، مركز القدس للدراسات السياسية، ص١٦٩

[114] كنعان، نواف، مرجع سابق، ١٠٥

[115] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص١٠٠

[116] بكر، فراس، مذكرة خطية مقدمة إلى لجنة النقابات ومؤسسات المجتمع الأردني، ٢٠٠٣، الشركة الجديدة للطباعة والنشر، عمان، ص٧١

[117] ملكاوي، أسامة، مرجع سابق، ص٥٦

المرجعية لمدقق الحسابات الذي تختاره الهيئات العمومية لهذه النقابات بهدف تـدقيق حسـاباتها وأن يلزم المدقق بتقديم تقرير نصف سنوي إضافة للتقرير السنوي.

ونورد في هذا السياق الخبر الذي ورد في جريدة الرأي بتاريخ19/02/2007 بعنـوان **رئـيس الوزراء يوضح موضوع تدقيق ديوان المحاسبة للنقابات المهنية.**

ان رئيس الوزراء والوزراء مكلفون بتنفيذ أحكام أي قانون يصدره مجلس الامة ويصادق عليه جلالة الملك المعظم لذا نجد في نهاية كل قانون مادة تنص على ان رئيس الوزراء والـوزراء مكلفون بتنفيذ احكام هذا القانون. كما ان هذا يسري على القوانين المؤقتة التي يصدرها مجلـس الوزراء ويصادق عليها جلالة الملك حيث لها قوة القانون العادي ولمجلس الامة عنـدما تحـال اليه، حق اقرارها او تعديلها او رفضها وفي حالة الرفض يعلن مجلس لوزراء بعد موافقة جلالة الملك اعلان بطلانها فورا ويزول مفعولها من تاريخ الاعلان عن بطلانهـا (المـادة ٩٤) مـن الدستور. واضاف رئيس الوزراء..انه بتاريخ ٢٠٠٢/٢/١٧ صدر قانون مؤقت رقـم ٣ لسـنة ٢٠٠٢ معدل لقانون ديوان المحاسبة رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢ تضمن ضافة فقرة (ج) الـى المـادة الرابعة على ان تشمل رقابة ديوان المحاسبة أي جهة يقرر مجلـس الـوزراء تكليـف ديـوان المحاسبة بتدقيق حساباتها. وفي ٢٠٠٥/١/٢٥ قام مجلس الوزراء انذاك باصدار قرار بناء على التعديل المذكور بتكليف ديوان المحاسبة بالرقابة على الجمعيات الخيرية والهيئـات الاجتماعيـة والنقابات..وطلبت الحكومة فيها من ديوان المحاسبة تدقيق حسابات احدى النقابات نتيجة لشكاوى عديدة وردت للحكومة من بعض اعضاء النقابة استنادا لاحكام المادة (٤) من القانون. وقال..انه ومن الجدير بالذكر هنا ان النقابة المعنية قامت برفع دعوى طاعنة بالقرار امام محكمة العـدل العليا لعدم دستوريته الا ان المحكمة ردت الدعوى شكلا لفوات مدة الطعـن واكتسـاب القـرار المطعون فيه الدرجة القطعيه[١١٨]

ووفقاً لبعض الآراء فإن الرقابة على النقابات من قبل ديوان المحاسبة تشمل أي جهـة يكلـف مجلس الوزراء الديوان بتدقيق حساباتها إذا كانت أموال هذه الجهة بحكم الأموال العامـة أو أن جبايتها تمت بموجب أحكام القانون مثل مال النقابات الذي هو مال خاص بحكم المال العـام، أي أنه يندرج ضمن تعريف المال العام[١١٩]

---

[118] جريدة الرأي، العدد ١٥٨٢، بتاريخ ٢٠٠٧/٢/١٩،ص١٧

[119] http://www.gerasanews.com/web مصطفى البراري، / Wed, 17 Jun 2009

واستناداً للاعتبارات السابقة يمكننا القول أن الغموض الذي يكتنـف النصـوص القانونيـة إزاء الطبيعة القانونية للنقابات، دعا ببعضهم لرفض إخضاع أموال النقابات لرقابة ديوان المحاسـبة وذلك على اعتبار أنها هيئات مستقلة تماماً عن الدولة،بحيث تصبح النقابات المهنية فـي الأردن غير خاضعة لرقابة مالية مشددة من قبل الحكومة وهو ما يجعل نظامها القانوني يقتـرب مـن المنظمات الخاصة، وتحديداً الشركات التي تخضع في رقابتها لهيائتها العمومية فقـط، كمـا أن الغموض الذي يكتنف النصوص القانونية إزاء الطبيعة القانونية للنقابات، دعا بالبعض لـرفض إخضاع أموال النقابات لرقابة ديوان المحاسبة وذلك على اعتبار أنها هيئات مستقلة تماماً عـن الدولة.

ونحن نرى بدورنا أن مصدر الموارد المالية للنقابات المهنية هو مصدر خاص لا علاقة للدولـة فيه في حين أن وظيفتها هي خدمة أبناء المهنة وهي تعتبر بالأصل من وظـائف الدولـة التـي تركتها لأبناء المهنة من إراداتها لأنهم الأقدر على إدارتها، فمساهمة الحكومة في هذه الموارد لا تتعدى تقديم بعض الأعانات من حين لآخر، وهو ما يقربها أيضاً من المنظمات الخاصة.

وأياً كان الأمر، وحتى لو جزمنا بطبيعة الأموال النقابية، فإن معيار مصـدر الأمـوال يظـل قاصرا في تحديد الطبيعة القانونية للنقابات لأنه ليس صحيحا على إطلاقه،فقد ذكرنا أن الدولـة يمكن أن تقرر إنشاء منظمات خاصة وتقدم لها الأموال، وإذا كان كثير من المؤسسـات تعتمـد نفقاتها بصفة أساسية على ما يرصد لها من إعانات في إعتمادات الميزانية العامة للدولة فإن من المنظمات الخاصة ما يعتمد كذلك على إعانات من جانب الدولة[١٢٠]

[120] شطناوي، علي خطار، نظرية المؤسسات العامة، مرجع سابق، ص٥٠

## المبحث الثاني

## طبيعة النقابة وفقاً لطبيعة نشاطها

## وتمتعها بامتيازات القانون العام

لما كان المشرع يغفل في كثير من الأحيان عن تحديد الطبيعة القانونية للمؤسسات التـي يقـوم بتأسيسها مكتفياً ببيان الاختصاصات التي خولت لهـذه المنظمـات وتحديـد أوجـه نشـاطها والأغراض التي نشأت لأجلها، فقد أخذ الفقه بمعيار الغرض وطبيعة النشاط لتمييـز المؤسسـة العامة عن المؤسسة الخاصة.

والغرض الذي يستهدفه الشخص المعنوي العام يلزم أن يكون غرضاً عاماً يتمثل فـي تحقيـق بعض المصالح العمومية ولا يصح أن يستهدف نشاطه بصفة أصلية تحقيق النفـع الخـاص أو الربح المادي[١٢١]

فالمؤسسة تعتبر عامة حين يكون النشاط الذي تضطلع به ممـا يـدخل بطبيعتـه فـي وظيفـة الدولة،على أنه يلاحظ أيضاً أن استهداف النفع العام أو المصلحة العامة لـيس مقصـوراً علـى الاشخاص الادارية العامة فقد تقوم به بعض المشروعات الخاصة ذات النفع العام، غير أن مـا يميز المرفق العام عن المشروع الخاص بأنه مشروع تنشؤه الدولة أو تشرف على إدارته ويعمل بانتظام واستمرار ويستعين بسلطات الإدارة لتزويد الجمهور بالحاجات العامة التـي يتطلبهـا لا بقصد الربح وهي النتيجة الطبيعية لاشتراط النفع العام في كل مرفق عام[١٢٢]

وتخضع المرافق العامة لنظام قانوني خاص يختلف عن النظام القانوني الذي يحكم المشروعات الخاصة وللتحقق من قيام المرفق العام يرجع للنصوص التشريعية، إن وجدت، وإلـى طبيعـة النشاط الذي يقوم به المرفق أو نية السلطة الحاكمة، فهي تملك وحدها تقرير إنشـاء مرفـق أو إلغاء مرفق قائم وفقا لما تراه من الظروف، وتستخلص نية السلطة الحاكمة من قيام المرفق من مجموع القرائن والظروف المحيطة بنشأة المشروع والمتصلة بإدارته، أو منح المشروع بعـض امتيازات السلطة العامة أو غير ذلك من المظاهر التي تؤكد أن نية جهة الإدارة قد اتجهت إلـى جعل النشاط مرفقاً عاماً [١٢٣]

---

[121] كنعان، نواف، مرجع سابق، ص١٠١

[122] العزام، سهيل محمد،دراسة في ماهية المرفق العام،مرجع سابق،ص٣٠

[123] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص٣١

هذا ويرى جانب من الفقه الفرنسي أن التنظيمات المهنية أشخاص مكلفة بإدارة مرفق عام، ذلك أن موضوع نشاطها هو رقابة وتنظيم المهنة، وهي وظيفة من صميم اختصاص الدولة[١٢٤]

كما تتمتع النقابات بالعديد من امتيازات القانون العام لتتمكن من إدارة المرفـق الـذي تتـولاه وتحقيق الحاجات الجماعية التي تقوم بإشباعها ومنها إصدار قرارت واجبة التنفيذ وسلطة تأديب الأعضاء، وغيرها، وتعتبر تلك الامتيازات واحدة من أهم المعايير التي تتمتع بهـا المنظمـات العامة دون الخاصة. ومن هنا سوف نبحث في تكييف النقابات بحسب طبيعة نشاطها وتمتعهـا بتلك الامتيازات من خلال هذا المبحث عبر مطلبين:

**فتكييف النقابات بحسب طبيعة نشاطها هو موضوع المطلب الأول.**

**وامتيازات السلطة العامة كعامل لتكييف النقابة هو موضوع المطلب الثاني.**

## المطلب الأول

## تكييف النقابات بحسب طبيعة نشاطها

تنص قوانين النقابات المهنية بشكل عام على أن الوظائف والمهام المنوطة بها ذات طابع مهنـي بحت، ولها وظائف تتعلق بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية للأعضاء ورفع مسـتوى المهنـة وتطويرها وتأمين الحياة الكريمة لأعضائها، والدفاع عن مصالح النقابة وتوفير مجالات العمـل لمنتسبيها[١٢٥]

هذا وتجمع نقابات المهن في يديها مجموعة من الاختصاصات والامتيازات المتنوعة في سـبيل قيامها بمهمة المرفق النقابي، كالاختصاصات الادارية والاختصاصات اللائحية والاختصاصـات التأديبية، والاختصاص بتمثيل المهنة لدى السلطات العامة[١٢٦]

فالنقابة تعمل على تمثيل المهنة وتنظيمها والقيد في الجداول وتأديب الأعضـاء وربمـا تـأمين المعاشات للأعضاء في بعض الدول، كما تملك سلطات واسعة في صياغة تشريعاتها الخاصـة وتحديد اسعار الخدمات المهنية[١٢٧]

---

[124] الجبوري، ماهر صالح، مباديء القانون الإداري، ١٩٩٦، لا يوجد دار نشر، ص٣١

[125] حمايل، عمر خريوش، مرجع سابق، ص٣٤

[126] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، انظر الصفحات ١١٣_١٢٠

[127] ملكاوي، أسامة، مرجع سابق، ص ٥٤

والنقابات كذلك نوع من أنواع الجماعات التي تنشأ للدفاع عن مصالح أعضائها وحمايتها، ذلـك أنها تضم مجموعة من الناس ذوي المصالح المشتركة والذين يمارسون نشاطات سياسية ونقابية لصالح أهداف معينة وتتبع لتحقيق ذلك وسائل عديدة كالتفاوض مـع الحكومـات أو الاتصـال بأعضاء البرلمان أو خلق علاقات خاصة مع الأحزاب.

فالنقابات ذات مهام مزدوجة فهي تمثل المهنة لدى الدولة، وتباشر نشاطها في إدارة مرفق عـام وهو رقابة المهنة والإشراف عليها[١٢٨]

وأهداف النقابات المختلفة قد تكون أحد المعايير التي تسهم في الكشف عن طبيعة النقابة القانونية وتصنيفها ضمن مجموعة المؤسسات المختلفة سواء الخاصة منها أوالعامة.

**فاختصاصات النقابات المهنية والسياسية سيكون موضوع الفرع الأول.**

**والنقابة كمرفق عام ومدى تدخل الدولة فيها سيكون موضوع الفرع الثاني.**

---

[128] العزام، محمد سهيل، مرجع سابق، ص٦٧

# الفرع الأول

# الاختصاصات المهنية والسياسية للنقابات

تمارس النقابات المهنية اختصاصات واسعة على النطاقين المهني والسياسـي، فعلـى صـعيد الاختصاصات المهنية يمكن رد اختصاصات النقابات إلى أربع مجالات كبرى وهي:
الاختصاصات الإدارية، والاختصاصات اللائحية، والاختصاصات التأديبية، وتمثيل المهنة لـدى الغير، أما الوظائف العامة والأنشطة السياسية والوطنية فلم ترد بشأنها أي نصوص صريحة في معظم قوانين النقابات في الأردن، إلا أن التفسير المرن لبعض نصوص النقابـات قـد يقودنـا للسماح للنقابات بأداء بعض المهام غير المهنية وهو ما سنتطرق له عبر هذا البحث.

**أولاً : الاختصاصات المهنية للنقابات**

يمكن تقسيم الاختصاصات المهنية للنقابات إلى أربع مجموعات :

١_ الاختصاصات الإدارية:

تعهد القوانين النقابية في الأردن وفرنسا وعدد من الدول لنقابة المهن باتخاذ كافـة الاجـراءات الادارية اللازمة لتنظيم قبول الاعضاء في النقابة وقيدهم في جداولها بعد التأكـد مـن تـوافر الشروط العلمية والفنية المطلوبة، واختصاص النقابة هنا ليس تقديرياً بل مقيداً، فطالما تـوافرت شروط العضوية في طالب الانضمام فإنها لا تملك رفض القيد أو الامتناع عن الـرد بأسـباب رفضها.[١٢٩] وتعتبر نقابات المهن في فرنسا منظمات إجبارية لا يجوز للفرد مزاولة المهنة إلا بعد الانضمام إليها، فقد أوجب الشارع على طالب الانضمام أن يقدم طلباً للنقابة بالقيد في جـداولها فإذا توافرت شروط القيد أصدرت النقابة قرارها بالقيد وإلا ترفض الطلب، الأمر الذي يترتـب عليه حرمان الطالب من مزاولة المهنة ذلك أنه إذا زاولها بعد رفض طلبه اعتبر مرتكباً للجريمة الجنائية في بعض المهن كمهنة الطب.وتشكل نقابات المهن لجاناً داخلية لنظـر طلبـات القيـد والتسجيل وإصدار القرارات الخاصة بقبول هذه الطلبات أو رفضها بعد التحقق مـن الشـروط المطلوبة،هذا وقد كان مجلس الدولة الفرنسي يضفي الصفة القضـائية علـى قـرارات النقابـة المتعلقة بالقيد في جداولها لكنه في الوقت الحالي يضفي عليها الصفة الاداريـة.[١٣٠] وفـي هـذا الصدد نتطرق لحكم محكمة القضاء الاداري المصرية حيث تقرر أن الحكومة وهي تباشر حقها

---

[129] حنفي، عبدالله، دور النقابات في الحياة الدستورية (دراسة مقارنة)،مرجع سابق، ص٦٦٩

[130] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص١١٨

في الاشراف على المحامين بواسطة لجان القيد بالجداول انما تباشر سلطة ادارية وأن القرارات التي تصدرها لجان القيد بالجدول ليست الا قرارات إدارية وما دام مبنى قرار لجنة القيد بالجدول وهو التحقق من استيفاء الطالب الشروط المقررة في القانون ثم الأمر بقيده بناء على ما يقدم لها من بيانات فالأمر ليس فصلاً في خصومة حتى يصح اعتباره عملاً قضائياً[١٣١]

وقد تحدد اختصاص نقابة المحامين في الأردن بتسجيل الأعضاء في جداولها في قانون نقابة المحامين الأردني رقم ١١ لسنة ١٩٧٢ في المادة ٧ تحت عنوان (التسجيل في سجل المحامين الأساتذة ) وفي المادة ٨ تحت عنوان (شروط التسجيل في سجل المحامين)

كما جعلت المادة ١٥ من قانون نقابة المهندسين رقم ١٥ لسنة ١٩٧٢ قرار النقابة برفض التسجيل واحداً من أهم القرارات الواردة على سبيل الحصر والتي يجوز الطعن فيها أمام محكمة العدل العليا فقد نصت المادة :

(يكون قرار المجلس برفض طلب التسجيل قابلا للطعن لدى محكمة العدل العليا)

وقد أكدت محكمة العدل العليا الأردنية على اختصاصها في هذا الشأن حيث قالت :حدد قانون نقابة المهندسين رقم ١٥ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته على سبيل الحصر القرارات الصادرة عن مجلس النقابة والتي يجوز الطعن فيها لدى محكمة العدل العليا وهي قرارات مجلس النقابة برفض التسجيل وفقاً للمادة (١٥) من القانون المذكور، وقانونية انتخاب مجلس النقابة كله أو بعضه وفقاً للمادة ٢/٣٨ منه،وقرارات مجلس النقابة بصفته مجلس تأديبي، وفقاً للمادة ٧٥/د، وبناء على ذلك فإن إقامة الدعوى للطعن في قرار مجلس النقابة من حيث قضائه بعدم استحقاق لراتب التقاعد بوصفه وارثاً لابنه المهندس المرحوم ليس من القرارات القابلة للطعن أمام محكمة العدل العليا[١٣٢]

كما ورد اختصاص النقابة بتسجيل المنتسبين اليها في قانون نقابة الصحفيين رقم ١٥ لسنة ١٩٩٨ في المادة ١٠ تحت عنوان (طلب الانتساب) وجاء فيها:يقدم طلب الانتساب الى النقابة على النموذج الذي يعده المجلس مرفقاً بالوثائق والمستندات المثبتة مقابل ايصال ويعتبر الطلب مقبولاً اذا لم يصدر المجلس قراره بشأنه خلال ٣٠ يوم من تاريخ تقديمه لديوان النقابة.

---

[131] محكمة القضاء الاداري المصرية ١٩٥٠/١٢/٢٦ مذكور عن القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص١١٩

[132] عدل عليا ٢٠٠٤/٢٩٧،نقابة المحامين الأردنيين،٢٠٠٥،ص٧٧

وتقوم النقابة كذلك بتنظيم الجداول الخاصة بالاعضاء وترتيبهم في الجداول وفقاً لعناصر الخبرة والدرجات العلمية علاوة على اشرافها على سير العمل بالنقابة والاشراف على الادارات التابعة لها والخاصة بتحصيل الرسوم من جمهور المتعاملين واشتراكات القيد من الاعضاء.

٢- الاختصاصات اللائحية

من اهم السلطات الممنوحة لنقابة المهن قيامها باصدار القرارات واللوائح الخاصة بتنظيم المهن، وهذا من الاختصاصات الأصلية للسلطة العامة ولكن تم منحها للنقابات من اجل قيامها بتنظـيم المهنة والاشراف عليها بصورة كاملة.

ذلك أن هذا الاختصاص هو وسيلة النقابة لتنظيم المهن وتحتوي هذه الأنظمة على قواعد قانونية عامة و مجردة تنظم المهنة وتنظم علاقة ابناء النقابة بها،وعلاقتهم بالغير وتقتـرن بجـزاءات توقعها النقابة في حالة الاخلال بأحكامها، وتضع نقابات المهن هذه القواعد وفقاً لما يلي :

تضع النقابة الأنظمة الخاصة بآداب المهنة وواجباتها وتتضمن هذه الأنظمة قواعد عامـة تـنظم السلوك الأدبي للأعضاء بالنسبة للنقابة وبالنسبة للغير، وتقرر النقابة هـذه القواعـد بارادتهـا وتستعمل لكفالة احترامها بعض وسائل القانون العام[١٣٣]

وقد يترتب على مخالفة العضو لهذه اللوائح عقوبات قد تصل الى حد الشطب من جدول النقابـة تحت اشراف القضاء بدعوى تجاوز السلطة[١٣٤]

وقد استوجبت القوانين الخاصة بنقابات المهن في فرنسا وضع هذه اللوائح على أن تقوم نقابـات المهن بوضع مشروعات اللوائح المتعلقة بآداب المهن وواجباتها وتقوم الادارة المركزية باصدار هذه اللوائح واعطائها قوة النفاذ[١٣٥]

فالنقابة لها حق اصدار اللوائح المنظمة ولكن تحت الرقابة الادارية من جهة، والرقابة القضائية من جهة اخرى، فالسلطة التنفيذية لها حق فحص هذه اللوائح والتأكد مـن مطابقتهـا لغـرض المرفق الذي ارادت اسناد مهمة تنظيمه للنقابة، ذلك أن هذا الحق لا يعني استقلال النقابات عـن السلطة التنفيذية وعدم جواز التدخل في قوانينها وأنظمتها فهي تعمـل لإدارة مرفـق عـام[١٣٦]

---

[133] الرنتاوي، عريب، ندوة النقابات، مرجع سابق، ص٦٦

[134] حنفي، عبدالله،مرجع سابق، ص٦٧٠

[135] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص١٢٠

[136] ملكاوي، مرجع سابق، ص٥٥

وتخضع هذه القواعد الصادرة عن النقابة لرقابة القضاء للتأكد من مشـروعيتها، فعلـى سـبيل المثال يلعب القضاء المصري دوراً مهماً في الرقابة على دستورية اللوائح التي تصدرها النقابات من خلال المحكمة الدستورية العليا، حيث أصدرت هذه المحكمة منذ عام ١٩٧٩ ثمانية أحكـام بعدم دستورية بعض نصوص النقابات المهنية، منها ستة أحكام تتعلق بنقابة المحامين[١٣٧]

وتلتزم النقابة في اصدارها لهذه اللوائح باحترام الحقوق والحريات العامة ويجب عليها الا تخرق القواعد المقررة لهذه الحقوق والحريات حتى لو كان ذلك بدافع تحقيق مصلحة الاعضاء، ومثال ذلك من القضاء الفرنسي حيث حكم بعدم مشروعية القرار الصادر من نقابة الصـيادلة بتحديـد عدد الطلبة الذين يقضون دورات تدريبية وبغرض تجنب فتح عدد كبير من الصيدليات الجديـدة وذلك لحماية الشركات الموجودة فعلاً، مما يعد اعتداء على حرية التجارة والصناعة المكفولـة دستورياً، هذا وقد الزمت المحكمة نقابة الصيادلة بتعويض طالب يدرس الصيدلة لانه قد تـأخر في دراسته وممارسة مهنة الصيدلة بحرية[١٣٨]

٣- الاختصاصات التاديبية

تختص النقابات بتأديب الاعضاء اذا أخلوا بقواعد المهنة وواجباتها أو إذا ارتكبـوا أمـراً مـن الأمور المخلة بشرف المهنة أو سمعتها، فالغاية التي نشأت لأجلها النقابات هي حماية المصـالح المادية أو الأدبية للأعضاء، وتصدر النقابة القرارات التأديبية بمعاقبة العضو المخـالف طبقـاً للحدود المسموح بها في قانون النقابة.

وقد ورد هذا الحق لنقابة المحامين الأردنيين في المادة رقم ٦٣ من قانون النقابة تحت عنـوان (الإخلال بواجبات المهنة) وجاء فيها:كل محام أخل بواجبات المهنة المنصوص عليها في هـذا القانون وفي الأنظمة الصادرة بمقتضاه أو في لائحة آداب المهنة التي يصدرها المجلس بموافقة الهيئة العامة أو تجاوز واجباته المهنية أو قصر في القيام بها أو قام بتضليل العدالة أو أقدم على عمل يمس شرف المهنة وكرامتها أو تصرف في حياته الخاصة تصرفاً يحط من قـدر المهنـة يعرض نفسه لعقوبات التأديبية التالية :

التنبيه، التوبيخ، المنع من مزاولة المهنة لمدة لا تزيد على ٥سنوات، الشطب النهائي من سـجل المحامين.

---

[137] عبد المنعم، أحمد فارس، السلطة القضائية والنقابات المهنية في مصر، ١٩٩٦، لا يوجد دار نشر، القاهرة، ص١٧

[138] حنفي، عبدالله، مرجع سابق، ص٦٧١

ونورد في هذا الصدد حكم لمحكمة العدل العليا جاء فيه :

إعمالاً لنص المادة ٥٧ من قانون نقابة المحامين النظاميين توجب على المحامي أن يلتـزم فـي معاملة زملائه ما تقضي به قواعد اللياقة وتقاليد المحاماة ويفصل مجلس النقابة في كل خـلاف مسلكي بين المحامين يتعلق بمهنتهم، وعليه فان قيام المستدعي بطلب من المدعي العام بتشـكيل طابور تشخيص للمحامين يشكل مخالفة لآداب وسلوك مهنة المحاماة ويكون القرار بمنعـه مـن مزاولة المهنة لمدة شهر متفقا وأحكام القانون.[١٣٩]

هذا وتنص قوانين النقابات المهنية في الاردن على انشاء سلطة او مجلس تأديبي يمثـل امامـه أعضاء النقابات في حالة مخالفتهم للقرارات الصادرة عن الهيئة العامة ومجلس النقابة، ففي نقابة الصحفيين يعين مجلس النقباء رئيسا للمجلس التأديبي وينتخب ثلاثة أعضاء لعضويته [١٤٠]

حيث فوضت الحكومة سلطتها في عقاب المخالفين من أرباب المهن إلى النقابات، على الـرغم من أن بعض هذه المخالفات أفعال يعاقب عليها قانون العقوبات[١٤١]

ومن القرارات الصادرة لمحكمة العدل العليا في هذا الخصوص :

تنص المادة ٣٣/د من قانون نقابة الصحفيين رقم ١٥ لسنة ١٩٩٨ بأنه يختص المجلس التأديبي باتخاذ الاجراءات بحق الاعضاء والصحفيين المتدربين الذين يحالون اليـه وفـرض العقوبـات التأديبية بحقهم ويكون قرار المجلس التأديبي خاضعاً لتصديق مجلس النقابة عملاً بأحكام الفقـرة (هـ) من المدة ٤٨ من ذات القانون، وعليه وبما ان المجلس التأديبي وبالاستناد الى الصلاحيات المخولة اليه بمقتضى احكام المادتين ٣٣/د و٤٦/أ/٣ من قانون نقابة الصحفيين قد قـرر منـع المستدعي من ممارسة المهنة لمدة شهرين باعتباره محررا مسؤولا في جريـدة العـرب اليـوم لسماحه بنشر مقالة تمس بمجلس نقابة الصحفيين وتتهمه بالانحراف عن مسار عمله النقـابي. وحيث ان المستدعي لم يطعن بقرار المجلس التأديبي وكانت الخصومة من النظام العام فتكـون الدعوى مردودة عنه شكلا لعدم الخصومة وبما ان دور مجلس النقابة في القرار المطعون فيه قد اقتصر على التصديق فقط فتكون الدعوى مردودة شكلاًعنه أيضاً.[١٤٢]

---

[139] عدل عليا،١٩٩٩/٤١٣،مجلة نقابة المحامين الاردنيين،٢٠٠٠، عدد١،ص٢٦٠

[140] لمادة ٣٦/ج من قانون نقابة الصحفيين

[141] ملكاوي، أسامة، مرجع سابق، ص٥٦

[142] عدل عليا،١٩٩٩/٥٣٧٥، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ٢٠٠٠،عدد٩، ص٢٩٦١

وفي نقابة الأطباء يتم تعيين مجلس التأديب من النقيب او من نائبه رئيسا له وطبيبـين ويعـين وزير الصحة طبيبين آخرين لعضوية المجلس [١٤٣]

وسنتكلم فيما بعد عن التأديب كسلطة من سلطات القانون العام المخولة للمؤسسات المهنية.

٤- اختصاصات تمثيل المهنة:

تختص النقابة بتمثيل المهنة أمام السلطات العامة مما يتيح لها الاتصال المستمر بهذه السـلطات والتنسيق معها بصدد كل ما يخص مصلحة الأعضاء،كأن تطلب النقابة مـن السـلطة العامـة معالجة قصور أو خلل ظهر في التطبيق باصدار تشريع معين يتلافى هذا الخلل، وتملك كـذلك مطالبة السلطات باجراء الاصلاحات الادارية اللازمة لترقية المهنة والنهوض بها، كما يجوز لها امداد الحكومة بالبيانات والمعلومات المتعلقة بالمهنة،وتأخذ الادارة المركزية رأي النقابات فـي كل ما يتعلق بأمور المهنة في المسائل المهنية، فعلى سبيل المثال يؤخذ رأي نقابة الأطباء فـي مشروعات القوانين المتعلقة بمهنة الطب. وتقوم نقابات المهن بتمثيل المصالح الأدبية والماديـة المتعلقة بالمهنة ولهذه النقابات حق الادعاء بالنسبة للأضرار التي تصيب المصالح المهنية [١٤٤]

كما وتجدر الاشارة الى مهمة أخرى تقوم بها النقابات بشكل عام وهي تقديم الخدمات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للأعضاء وتنظيم وتأمين الأعضاء ضد المرض والوفاة والعجـز وتـوفير الرعاية الصحية لهم [١٤٥]

كما تقوم نقابات المهن في فرنسا بتأمين معاشات الأعضاء عن طريق اقامة المنشآت التي تمكنها من تحقيق هذا الغرض ومن هذه المنشآت صناديق الإعاشات والإعانات.

**ثانياً : الاختصاصات السياسية للنقابات**

لم يرد أي نص صريح او غير صريح يسمح للنقابات بممارسة الانشطة السياسية مـع بعـض الخصوصية لنقابتي المحامين والصحفيين،اذ ان من بين وظائفها ما يتصل بالدفاع عن الحريات العامة، ويمكن تفسير نصوص النقابات تفسيراً مرناً بصورة تسمح للنقابة باداء وظـائف غيـر

---

[143] المادة ٤٦/أ من قانون نقابة الأطباء

[144] قباني، محمد بكر، مرجع سابق،ص١١٥

[145] حمايل، عمر خريوش، مرجع سابق، ص٦٩

مهنية كالنص في نقابة المهندسين على الدفاع عن مصالح الاعضاء وكرامتهم والعمل على كـل ما يساعد النقابة على تحقيق اهدافها المهنية[146]

وكذلك الامر بالنسبة لنقابة الاطباء فالقانون يجيز لها تشكيل المجالس واللجان المختلفة التي نص عليها القانون وتلك التي تساعد المجلس على تحقيق اهداف النقابة، وتؤكد المادة ١٤٠ من النظام الداخلي لنقابة الاطباء على انه يجوز للمجلس تعيين لجان فرعية ووضـع التعليمـات الخاصـة بتسجيلها وأعمالها وواجباتها، فتشكيل لجان مقاومة التطبيع في نقابتي الاطباء والمهندسين جـاء بناء على قرار مجلس النقابة بعد عودته الى الهيئة العامة، وهذه اللجنة تمارس وظـائف غيـر مهنية بيد ان قادة العمل النقابي يبررون ذلك بالقول ان مقاومة التطبيع هي من ضمن ما يسـاعد النقابة على تحقيق اهدافها، وهذه الوظائف هدفها الدفاع عن مصالح الاعضاء وحمايـة نقـابتهم وكرامتهم[147]

هذا وتمتاز النقابات المهنية الاردنية بتعدد وتنوع لجانها المتخصصة بالأنشطة السياسية والثقافية وتقسم اللجان العاملة فيها الى مستويات ثلاثة : أولها لجان النقابة نفسها، وثانيها اللجان المشتركة مع النقابات المهنية الأخرى (كمجلس النقباء)، وثالثها تلك اللجان المشتركة مع القوى والفعاليات السياسية، ويجب التنويه إلى وجود لجان خاصة بالجانب المهني وهي كثيرة ومتنوعة.

وتدعو الحاجة الى بيان الكيفية التي تتشكل بها هذه اللجان فهناك نصوص قانونية تستفيد منهـا النقابات كما أسلفنا وخصوصاً نقابتي المهندسين والأطباء فقد أجازت نصوصها (تشكيل أية لجان أخرى تدعو الحاجة لتشكيلها) ومجلس النقابة هو المسؤول عن تعيين رؤوساء وأعضـاء هـذه اللجان وتحديد أعمالها وواجباتها ومهامها.

هذا ويثير تدخل النقابات في العمل السياسي جدلاً واسعاً فـي الأردن ومـن المفيـد هنـا أن نستعرض القرار الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٢ بطلب مـن رئيس الوزراء حول حق النقابات المهنية بممارسة نشاط سياسي بشكل عام وحول بنـود هـذا القرار فقد كان الطلب متضمناً :

١. هل يسمح نص الفقرة (هـ) من قانون نقابة المهندسين وما ماثله من نصوص فـي قـوانين النقابات الأخرى بتشكيل أي لجان لممارسة أنشطة سياسية كما هو شأن (لجنة مقاومة التطبيـع النقابية) و(لجنة مقاومة التطبيع في نقابة المهندسين)

---

[146] نص المادة ٦/ز من قانون نقابة المهندسين رقم ١٥ لسنة ١٩٧٢

[147] الرشواني، منار، مرجع سابق، ص٣٣

وهل يعتبر تشكيل أي من هاتين اللجنتين إذا كان صادراً عن الهيئة العامة للنقابة إجراءاً قانونيـاً سليماً ومشروعاً ؟

٢. هل يسمح نص المادة ٤٢ من قانون نقابة المهندسين وما ماثله من نصـوص فـي قـوانين النقابات الأخرى لمجلس النقابة تشكيل لجان لممارسة أنشطه سياسية ؟

٣. وفي جميع الأحوال هل تسمح النصوص الواردة في قانون أي نقابة لأعضائها بممارسـة أي نشاط سياسي وتحت أي مسمى خلافاً لأحكام قانونها الذي حدد غاياتهـا ومهامهـا وحصـرها بمعالجة شؤون مهنتها، وخلافاً لأحكام ونصوص قانون الأحزاب السياسية لسنة ١٩٩٢، وهـل يعتبر ذلك تجاوزاً على سيادة القانون ويشكل مخالفة لأحكام هذين القانونين، ويوقع النشاط تحت طائلة المسؤولية القانونية؟

٤. وإذا كان تشكيل (لجنة مقاومة التطبيع) قد تم بمقتضى قرار صادر عما يسمى (مجلس النقباء ) فهل يستند هذا القرار لنص قانوني يجيز له ذلك، وهل مجلس النقباء بحد ذاته يستند وجـوده الى سند قانوني ورد النص عليه في قوانين النقابات وما هو التفسير القانوني لوجود هذا المجلس من حيث المبدأ ولما يمارسه من أنشطة وما يصدر عنه من قرارات وما يتخذه مـن اجـراءات ؟ويلاحظ على قرار الديوان الخاص بتفسير القوانين بيانه بصورة جلية لعدم مشروعية تشـكيل أي لجنة، بما في ذلك "مجلس النقباء" ولجنة مقاومة التطبيع لممارسة أنشطة سياسـية، إذ نـص القرار على أنه :

أولاً : ليس في نص الفقرة (هـ ) من المادة ٢٨ من قانون نقابة المهندسين مـا يسـمح للهيئـة العامة لنقابة المهندسين أو مجلس النقابة بتشكيل أي لجنة لممارسة أنشطة سياسية، وليس من بين هذه النصوص ولا نصوص قوانين النقابات الأخرى ما يسـمح للهيئـات العامـة للنقابـات أو لمجالسها بتشكيل (مجلس النقباء) أو (لجنة مقاومة التطبيع).

ثانياً : إن تشكيل (لجنة مقاومة التطبيع في نقابة المهندسين ) ليس له أي سند قانوني في قـانون نقابة المهندسين رقم ١٥ لسنة ١٩٧٢، كما أنه ليس لتشكيل لجنة مقاومة التطبيع النقابية أي سند قانوني في أي قانون من قوانين النقابات السارية المفعول.

ثالثاً:ان تشكيل لجنة مقاومة التطبيع النقابية ولجنة مقاومة التطبيع في نقابة المهندسين بممارسـة نشاطات لا علاقة لها بتنظيم المهن التي شرعت القوانين النقابية لتنظيمها ودون أي سند من هذه القوانين يشكل خروجاً على أحكامها وعن الغايات التي شرعت لتحقيقها. فباستثناء تقرير عـدم مشروعية تشكيل لجان نقابية لممارسة نشاط سياسي محض، لم يتضمن قرار الـديوان الخـاص بتفسير القوانين الاجابة عن الفقرة ٣ من طلب رئيس الوزراء حـول حـق النقابـات المهنيـة

بممارسة نشاط سياسي عام دون تشكيل لجان خاصة لهذا الامر. اذ جاء في الفقرة الاخيرة من قرار الديوان :

رابعاً: أما بالنسبة للمساءلة القانونية عن اي تصرف او فعل اوقول، فتحدده القوانين النافذة المفعول طبقا للقاعدة القانونية(لا جريمة ولا عقوبة الا بنص القانون)[١٤٨]

وتعليقنا على هذا القرار يتلخص في ان دور النقابة الأصلي هو الدور المهني وليس الدور السياسي أما ما يثير الاشكالية في هذا الموضوع فهو صعوبة تحديد ما هو سياسي محض مما هو سياسي ولكنه مرتبط بالمهنة، مما يفتح المجال واسعاً أمام النقابات للتدخل في الكثير من المجالات فمسالة التطبيع مثلاً واتفاقية السلام الاردنية الاسرائيلية لا يمكن باي حال اعتبارها قضية سياسية خالصة، وانما تمتد تبعاتها الى الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والمهنية في المجتمع الاردني، مما ينبغي معه صعوبة حرمان النقابات من ممارسة دورها السياسي في مثل هذه الاحوال خصوصاً مع مرونة قوانين النقابات وعدم وجود نصوص صريحة تمنع النقابة من التدخل بالمسائل السياسية.

ويرى بعضهم أنه وعلى الرغم من أن التشريعات النقابية خلت من النصوص التي تجيز للنقابات مزاولة العمل السياسي، إلا أن التشريعات لم تمنع النقابات من ممارسة النشاطات التي يقصد منها التعبير عن آراء وقضايا الوطن والأمة، ولما كان الأصل في الأمور الإباحة، ولما كان الدستور الأردني ألزم الدولة أن تكفل حرية الرأي وأجاز لكل أردني أن يعبر عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير بشرط ألا يتجاوز حدود القانون، وبالتالي فإن هذا الرأي يجد أن تعبير النقابات عن رأيها إزاء قضايا الأمة والأمة والوطن هو حق دستوري[١٤٩]

وفي هذا الإطار نقول أن النقابات المهنية يجب أن تخضع لقاعدة التخصص وألا تمارس نشاطاً يخرج عن غاياتها الأصلية وهي الغايات المهنية، وأن تطبيق الرأي السابق قد يؤدي لخروج الكثير من المؤسسات العامة والمرافق التعليمية والاقتصادية عن أهدافها الرئيسية وإقحامها في السياسة وانشغالها عن الغرض الذي وجدت من أجله.

ونحن هنا نقترح على المشرع الاردني تلافياً للدخول في مثل هذه الخلافات حول حق النقابة في ممارسة العمل السياسي أو عدمه، أن يتضمن التشريع النقابي نصا صريحاً كما هو الحال بالنسبة لنص المادة ١٩ والذي كان موجودا ضمن قانون نقابة المهندسين الزراعيين رقم ١٠ لسنة

---

[148] المملكة الاردنية الهاشمية، الجريدة الرسمية، العدد ٤٥٧٣، ٢٠٠٢،ص ٥٨٢٦ -٥٨٣١

[149] بكر، فراس، مذكرة خطية مقدمة لندوة النقابات، مرجع سابق، ص٦٢_٦٣

١٩٦٦ على أن "النقابة لا تتدخل في المنازعات السياسية والحزبية والخلافات الدينيـة أي كـان طبيعتها" وهو النص الذي لم يعد موجودا في قانون نقابة المهندسين الزراعيين الساري المفعول حاليا رقم ١٩ لسنة ١٩٩٨، وهو ما عزز فكرة التوسع التي اتجهت له المجتمعات الحديثة اليوم من اشراك النقابات في العمل السياسي وعدم قصر دورها على الصعيد المهني فقط.

واستناداً إلى ما تقدم يمكن القول بان للنقابات المهنية وظائف متعددة ذات طابع مهني واجتماعي واقتصادي وأخرى ذات طابع سياسي عام، ومن خلال تتبع النقابات منذ ١٩٩٥حتى يومنا هـذا يتبين أن النقابات تقوم بتلك الوظائف مع بعض التباين فيما يتعلق بالجانب السياسي منها وأنهـا في المقابل قامت بوظائف متعددة في القضايا المهنية مما يعني قدرتها على الاحتفاظ بوظائفهـا الأصلية المهنية حسب نصوص قوانينها وأن تأديتها للوظائف السياسية في بعض الاوقات لم يكن على حساب قيامها بدورها المهني.

ويلاحظ أن هناك تبايناً في الرؤية النقابية للدور الاساسي المطلوب من النقابـات خاصـة بـين نقابتي المحامين والصحفيين من جهة، ونقابتي المهندسين والاطباء من جهة أخـرى، حيـث ان نسبة ٥٢% من قيادة الصحفيين ترى أن الدور الاساسي هو دور سياسي مهني، ويختلف الأمـر قليلاً بين نقابتي الاطباء والمهندسين حيث ان ٦٢% من قيادتها تدمج بين مجموعة مـن الادوار المهنية والسياسية والوطنية،فقد تركزت معظم نشاطات نقابة الصحفيين للدورة ١٩٨٥ -١٩٨٧ على قضايا مهنية (الاسكان، التأمين الصحي، تخفيف تعرفـة الهـاتف للصـحفيين، الاكشـاك الصحفية) ويبدو أن تركيز النقابة على الوظائف المهنية ينسجم مع رؤية قيادتها للدور المطلوب منها أي التركيز على الجانب المهني حتى تصبح النقابات "مهنية" الطابع والممارسـة والوجـود والتأثير [150] وعبر هذه الوظائف المهنية للنقابات يمكننا أن نلاحظ بوضوح أن النقابات قد منحت العديد من اختصاصات وصلاحيات القانون العام، وذلك لأن الدولة وبعد تزايـد دور النقابـات أسندت بعض المرافق العامة للنقابات وبناء على هذا القول صارت النقابات تصدر العديـد مـن القرارات الادارية والتي يختص القضاء الاداري بفحصها لتقدير مشروعيتها، وأهم انواع هـذه القرارات القرارات التأديبية التي توقع بمقتضاها النقابة جزاء تأديبياً على احد اعضائها لمخالفـة القواعد المهنية.

---

[150] حمايل،عمر خريوش، مرجع سابق،ص٧٢٢

كما أصبحت النقابة تشارك الدولة أحد وظائفها الاساسية عبر اصدار اللوائح والقرارات الادارية الملازمة، كما تقوم النقابة بتمثيل المهنة لدى الغير لا سيما السلطات العامة التي تشـرف علـى النقابة باعتبارها تسهر على مرفق عام ولها الحق في استجلاء أي معلومات غامضة[١٥١]
وتلتزم النقابة باعطاء السلطات العامة أية بيانات ومعلومات خاصة بالمرفق المهني، وفي المقابل فان السلطة يجب عليها أخذ راي النقابة فيما يتعلق بأمور المهنة لا سـيما اصـدار التشـريعات الخاصة بالمهنة او أعضائها وهذا الامر يتحقق في الدول الغربية مثل فرنسا بصورة كبيرة وهو مالا نجده مطبقاً في العديد من الدول العربية كالأردن ومصر[١٥٢]
من هنا ومن خلال مدى مساهمة النقابة في ادارة المرافق العامة ومشاركتها في وظائف الدولـة الاقتصادية والاجتماعية ومدى تدخل الدولة والحكومة في النقابات يمكننا الوصول الى طبيعتهـا القانونية.

**فالنقابة كمرفق عام ومدى تدخل الدولة فيها سيكون موضوع الفرع الثاني.**

## الفرع الثاني

## النقابة كمرفق عام ومدى تدخل الدولة فيها

أشرنا أنه وفي بعض الأحيان تقرر السلطات العامة إشباع حاجة ما، و تعهد بمسؤولية ومهمـة إشباع هذه الحاجة العامة للأفراد العاديين وخصوصاً بعد تطور الظروف السياسية والاقتصـادية والاجتماعية التي أدت لظهور أنواع جديدة من المرافـق العامـة،كالمرافق العامـة الصـناعية والتجارية والمرافق العامة المهنية[١٥٣]
ويأخذ القضاء الإداري عند تكييفه للنشاط بطبيعة هذا النشاط وغايته، فعلى سبيل المثال اكتفـى القضاء الاداري الفرنسي بتكييف نشاطات التنظيمات المهنية بأنها مرافق عامة دون أن يبحـث في طبيعة هيئات الإدارة بأنها من أشخاص القانون العام أو من أشخاص القانون الخاص [١٥٤]

---

[151] العرموطي، صالح، مداخلة في ندوة النقابات ومؤسسات المجتمع المدني، مرجع سابق، ص٤٢

[152] حنفي، عبدالله،مرجع سابق، ص٨٥٦

[153] شطناوي، علي خطار، مبادىء القانون الإداري، مرجع سابق، ص١٥٤

[154] شطناوي،علي خطار،مرجع سابق،ص٢٠

حيث اعترف القضاء الفرنسي والفقه للنقابات بصفة المرافق العامة غيـر أن مجلـس الدولـة الفرنسي رفض في حكم بوجين الصادر في ابريل ١٩٤٣ الاعتراف للنقابات بطبيعة المؤسسـة العامة[١٥٥]

ومعنى ذلك أنه ينبغي علينا البحث في طبيعة النقابات عبر إدارتها لمرفق عام وهـي الشـؤون المهنية لأعضائها وذلك من خلال التحقق من مدى مساهمتها في وظائف الدولة المختلفة، ذلك أن كافة المسائل المتصلة بتنظيم المهنة وهي مرفق عام تجعل النقابة تخضع للقانون العام في هـذه النشاطات،كما أن استقلالية النقابة أو خضوعها لهيمنة الدولة هو عامل هام في تكييفهـا ضـمن أشخاص القانون العام أو الخاص كما سنرى.

**ففي هذا الفرع سنبحث النقابة كمرفق عام.**

**ومن ثم سنتطرق لأثر اعتبار النقابة مرفق عام على تكييفها.**

**أولاً : النقابة كمرفق عام**

إن الغرض الذي يستهدفه الشخص المعنوي العام يلزم أن يكون غرضا يتمثل في تحقيق بعـض المصالح العمومية ولا يصح ان يستهدف نشاطه بصفة أصلية النفع الخاص أو الربح المادي[١٥٦] على أنه يلاحظ أن استهداف الربح العام أو المصلحة العامة ليس مقصوراً على أشخاص الإدارة العامة فقد تقوم فيه المؤسسات الخاصة ذات النفع العام بل إن القيام بمصلحة عامة لـيس وقفـا على حالة الاعتراف ( بالشخصيات ذات النفع العام)، فالجمعيات مثلا تتكون في القانون الخاص بغرض غير الحصول على ربح مادي كان تستهدف تحقيق اغراض اخرى مـن أعمـال البـر والنفع العام ومن هنا يجب العودة الى موضوع تعريف المرفق العام وامكانيـة اعتبـار النقابـة مرفقاً عاما حتى نتمكن من معرفة الهدف الذي تتوخاه ومن ثم تكييف النقابة بحسب هذا المعيار.

يجري الفقه التقليدي على اعتبار المؤسسة العامة مرفق عام منح للاشخاص المعنوية المسـتقلة، حيث ترتبط المؤسسة العامة باعتبارها أسلوباً من أساليب إدارة المرافق العامة مع المرفق العـام ارتباطاً وثيقاً، فلا يتصور وجود مؤسسة عامة دون مرفق عام[١٥٧]

---

[155] الحلو، ماجد راغب،القانون الإداري، ١٩٨٤،دار المطبوعات الجامعية،ص٤١٠

[156] كنعان، نواف، مرجع سابق، ص١٠١

[157] شطناوي، علي خطار، نظرية المؤسسة العامة، مرجع سابق، ص١٥

وتحتل فكرة المرفق العام مكانة بارزة في فقه القانون الاداري، حيث التف حول نظرية المرفق العام عدد كبير من الفقهاء حيث كونوا ما يعرف بمدرسة المرفق العام،وصارت فكرة المرفـق العام هي أساس القانون الاداري، كما أنها هي التي تحدد نطاقه فحينما توجد المرافـق العامـة يكون النشاط الادراي ويكون القانون الاداري هو القانون الواجب التطبيق[١٥٨]

يقول بعض الفقه أن المرفق العام يتميز بالغرض الذي يستهدفه وهو اشباع حاجة جماعية وأنـه يكفي للاعتراف بصفة المرفق العام أن يوجد نشاط معين يهدف الى اشباع حاجة عامـة ترمـي الادارة أن تجعل منها مرفقاً عاما حتى لو كانت الهيئة التي تديرها ليست هيئة عامة[١٥٩]

ولكن يرى بعض الفقه أن للمرفق العام نشاط تباشره او تنظمه منظمة عامة من أجـل تحقيـق مصلحة عامة، و أنه كل خدمة تقدمها للجمهور منظمة عامة بطريقة منتظمة ومستمرة [١٦٠]

نلاحظ هنا أن معيار التحديد لما هو مرفق عام بشكل أساسي هو الهدف الذي تتوخاه المؤسسـة مما يترتب عليه امكانية تكييف هذه المؤسسة بعد ذلك كشخص عام او خاص، فكثير منه الفقـه يعتمد فكرة النفع العام أساساً لتقسيم الاشخاص المعنوية إلى عامة وخاصة[١٦١]

وبالرغم من مهاجمة بعض الفقهاء القانون الإداري لنظرية المرفق العام وإتهامهم بعجزهـا لأن تكون معيارا "يستند إليه في تحديد أساس ونطاق القانون الإداري إلا أن فكرة المرفـق العـام لا زالت قائمة –كمعيار-لدى العديد من كبار الفقهاء فهاهو العميد هوريو(hauriou) أستاذ مدرسة السلطة العامة يقول بأن السلطة العامة ليست مطلقة بل أنها تعرف قيودا " هي بمثابة تحديد ذاتي لها ولكن التحديد الذاتي هنا ليس شخصيا " ينتج من إرادة الحكام وحدها بل أنـه تحديـد ذاتـي موضوعي تقوم به فكرة المرافق العامة ذاتها فالسلطة العامة قد أخضعت تدريجيا" لفكرة الخدمة بدلا" من السيطرة فكأنها في جميع مظاهرها تقوم لتخدم لا لتسيطر[١٦٢]

وأما الفقيه دي لوبادير ( de laubadere) فإنه يرى وفي أحدث كتاباته أن فكرة المرافق العامة وإن كانت لا تستطيع إن تلعب دوراً "حاسما" بمفردها الا أنها ما زالت من أهم المعطيات التـي

---

158 منصور، شاب توما، القانون الاداري، ١٩٨٠، جامعة بغداد، بغداد، ص١٨٦

159 عواضة، حسن محمد، المباديء الأساسية للقانون الاداري، مرجع سابق، ص٨٦

160 آل ياسين، محمد علي، القانون الادراي، لا يوجد سنة نشر، المكتبة الحديثة، بغداد، ص٦٤

161 كنعان، نواف، مرجع سابق، ص٢٥

162 العزام، محمد سهيل، مرجع سابق،ص ١٨

يمكن إستخدامها في البناء العلمي للقانون الإداري سواء كمعيـار لتطبيـق القـانون الإداري أو لتحديد إختصاص القضاء الإداري أو كمركز تجمع للأفكار الفنيـة الاساسـية للقـانون الإداري كنظرية القرارات الإدارية و نظرية العقد الإداري و الموظفين العامين و الأشغال العامة[163]

وهاهو الفقيه الكبير مارسيل فالين(waline ) يذكر صراحة أن القضاء الإداري في فرنسا مازال وفيا "لفكرة المرافق العامة ومازال يعتمد عليها في أحكامه والعميـد جـورج فيـدل( georges vedel ) وهو أحد أقطاب مدرسة السلطة العامة يعترف بأن مجلس الدولة الفرنسـي مـا زال يحرص في أحكامه الحديثة على إعادة الإعتبار لفكرة المرفق العام كرد فعل ضـد النظريـات الفقهية التي تقرر أن هذه النظرية تختفي تدريجيا " كمعيار لتحديد إختصاص القضاء الإداري[164]

فإذا نظرنا إلى المرفق العام كشكل من أشكال تدخل الدولة في النشاط الفردي وإشـرافها علـى إشباع الحاجات العامة فإننا نجد أن الدولة تتخذ في تدخلها هذا أحد ثلاثة أشكال هي : إما مراقبة النشاط الفردي ووسيلتها إلى ذلك هي الضبط الإداري، وإما تشجيع النشاط الفردي فتخلع علـى مشروع خاص صفة النفع العام وتقدم له العون والمساعدة، وإما أن تتولى بنفسها إشباع الحاجة العامة ووسيلتها في ذلك المرفق العام.

وإذا نظرنا الى المرفق العام كأساس فني لبناء القانون الاداري و تحديد اختصـاص القضـاء الاداري فإننا نجد ان قواعد و احكام القانون الاداري تغطي المرافق العامـة والضـبط الاداري معاً،فالضبط الاداري هنا ينظر اليه على انه أحد المرافق العامة فهو بحكم عملة نشاط تقوم بـه هيئة عامة يهدف إلى أشباع حاجة عامة للمجموع تتمثل في الامن العـام والصـحة العامـة و السكينة العامة فهو بلا شك مرفق عام بل وواحد من اهم و أقدم المرافق العامة.

لذلك فإنه من المقبول أن يقال أن فكرة المرافق العامة فقدت أهميتها كمعيار لأن السلطة الإدارية لا يقتصر عملها على إدارة المرافق العامة بل يمتد إلى تنظيم النشاط الفردي عن طريق الضبط الإداري، كما أنه لا يلزم لإعتبار المشروع مرفقاً عاماً أن تكون الخدمة التي يقـدمها للجمهـور مجانية "بلا مقابل" إذ قد ترى الحكومة فرض رسوم معينة على المنتفعين ببعض الخدمات مثـل الرسوم الجامعية والرسوم القضائية مساهمة منهم في تحمل نفقات المرفـق الـذي يقـدم تلـك

---

163 الحمود،وضاح رشيد،١٩٩٢، المرفق العام كمعيار لتحديد نطاق القانون الإداري،رسالة ماجستير،الجامعة الأردنية، ص٣٨

164 العزام، مرجع سابق، ص٧٠

الخدمات وذلك بدلاً من تحميل الخزينة العامة للدولة جميع النفقات كما هو الحال في مرفق الأمن مثلاً، وبالرجوع إلى احكام محكمة العدل الأردنية فأننا نجدها تعتمد على فكرة المرفق العام كأساس لتحديد نطاق القانون الاداري ومن ذلك قولها" حيث أن مؤسسة عالية قد أنشئت بمقتضى قانون و تدير مرفقا عاما وهو مرفق النقل الجوي " فهي من المؤسسات العامة والقرارات التي تصدر عنها قرارات ادارية[165]

ونرى هنا أن القضاء الأردني ممثلاً بمحكمة العدل العليا قد جعل من المرفق العام إطارا لتطبيق القانون الأداري، وهو يأخذ بالمدلول المادي في تعريف المرفق العام فالمؤسسة العامة في نظره هي شخص معنوي يقوم على ادارة مرفق عام، ونورد في هذا السياق قرار لمحكمة العدل العليا الأردنية عرفت فيه المرفق العام بقولها :

"المرفق العام حاجة جماعية بلغت من الأهمية مبلغاً يقتضي تدخل الحكومة لكي توفرها للأفراد، باستخدام وسائل القانون العام، سواء أكان الأفراد يستطيعون بوسائلهم الخاصة إشباع تلك الحاجة أم لا، أي أن العنصر الأساسي في المرفق العام هو ضرورة وجود خدمة يهدف المشروع إلى إدارتها من الحكومة مباشرة أو بواسطة ملتزم تحت إشرافها لا فارق بين أن تكون الخدمة تتعلق بنشاطات تجارية أو صناعية أو خلافها"[166]

ومن أهم مراحل تطور الدور النقابي الحديث قيام النقابة عمالية كانت أم نقابية بدور الشريك الكامل مع الدولة فيما يتعلق بتنظيم العمل داخل المهنة، بحيث اصبحت النقابات عضوا أساسيا في كثير من الاجهزة التي تعود الدولة اليها عند وضع سياستها الاقتصادية، لا سيما فيما يتعلق بالأجور والحوافز والمكافآت وبرامج التثقيف والتدريب علاوة على اشتراك النقابات في وضع وتنفيذ الخطط الاقتصاجية مع الدولة.

فالنقابة صارت شريكاً للدولة في وضع القواعد الخاصة بالعمل والعمال من ناحية، ومن ناحية أخرى نجد نقابات المهن الحرة تتحمل مسؤولية ادارة مرفق من المرافق العامة التي تختص الدولة بادراتها وهو المرفق العام النقابي أو المهني.

هذا وتعتبر النقابات المهنية من انشط التنظيمات غير الحكومية في الوطن العربي ذلك لانها تتمتع بمستوى عالي من التعليم والوعي السياسي، كما تتمتع باستقلالية نسبية في مواردها المالية اضافة الى كونها تمثل مكان القلب في المؤسسات الانتاجية والخدمية بما في ذلك المؤسسات التي تديرها الدولة، فلا يسهل حلها من قبل النخبة الحاكمة.

---

[165] عدل عليا،٧٠/١٢٤، مجلة نقابة المحامين الأردنيين،١٩٧٣،ص٢

[166] عدل عليا ٦٩/٣٠، مجلة نقابة المحامين، ١٩٦٩،ص٣٢٢

وللنقابات المهنية عدة وظائف تشكل في مجموعها ادارة للمرفق العام المهني ومساعدة للدولة في اداء وظائفها وأهمها الوظيفة المهنية والتي تعني الدفاع عن مصالح المهنة وهو المعنى الاصيل للحرية النقابية في اوروبا بعد الحرب العالمية الثانية، وهي تعبر عن فكرة الانتماء الاجتماعي، وتعبر عن وظيفة ثقافية تعزز الاحترام للكرامة الانسانية وتعمق مفهوم الحرية في المجتمع كما وتعبر عن وظيفة بوليسية للاشراف والتدخل في أدق جزئيات الحياة الخاصة كما في النظم النقابية الشيوعية.

هذا الدور المتطور للنقابة يؤدي في النهاية لتحقيق أكثر من فائدة لعل أهمها على الصعيد الوطني، حيث ان النقابة بما لديها من معلومات وبيانات وخبرات متعلقة باعضائها وأساليب العمل وظروفه وقدرات العامل وقواعد المهنة الفنية.

ان النقابة تستهدف بشكل اساسي تنظيم مصالح الاعضاء المهنية وتمثيل هؤلاء الاعضاء لدى السلطات العامة، ويرى مارك سوزيه أن الشخص المعنوي العام يجب أن يتميز عن الشخص المعنوي الخاص بتجرد أعضائه من نية الربح، ويقرر أن النقابة هي شخص معنوي عام نظراً لتجرد أعضاء هذه النقابة من نية الربح.

كما قرر مجلس الدولة الفرنسي ان نقابات المحامين في فرنسا، وإن لم تعتبر منشآت عامة، فهي اشخاص معنوية عامة ذلك انها تسهم في ادارة مرفق عام وهو مرفق تنظيم مهنة المحاماة والرقابة عليها.

ففكرة المرفق العام في فرنسا تطورت ولم تعد مقصورة على المرافق العامة الاقليمية وانما وجدت بجوارها مرافق عامة اقتصادية وتجارية وكذلك مرافق مهنية، والقضاء الفرنسي يعتبر نشاط هذه النقابات مرافق عامة.

ويمكن إبراز خصائص مرافق التنظيم المهني (المرافق النقابية) بما يلي :

١.يكون إنضمام أبناء المهنة إلى هذه النقابات إجباريا"وهذا ما يميز النقابات المهنية على النقابات العمالية التي يكون الإنضمام اليها اختيارياً

٢.لاتنحصر مهمة النقابة في تمثيل أصحاب المهنة فحسب بل أن عليها أن تتولى تنظيم ممارسة المهنة ومن أجل هذا منحت سلطة جزاء على الأعضاء المخالفين لقراراتها أو القانون المنظم للمهنة أي أن القانون قد خولها حق إصدار أوامر ملزمة لجميع المنتمين للمهنة.

ووفقاً لهذه النتيجة ونظراً الى اجماع الفقه والقضاء على اعتبار النقابة مرفقاً عاماً خوله المشرع قدر كبير من الصلاحيات والسلطات لاداء مهمته فإننا يمكن أن نعتبر ان مهمة النقابة مهمة

مزدوجة وهي تمثيل المهنة لدى الدولة وغيرها من الهيئات العامة ومنوط بها الاشـراف علـى النظام الداخلي للمهنة.

**فاذا توصلنا الى كون الفقه، وفي معظم الآراء، توصل الى كون النقابة مرفق عام، فهل يـؤثر ذلك على تكييف النقابة وطبيعتها؟**

### ثانياً : أثر إعتبار النقابة مرفق عام على تكييفها القانوني

أجمع الفقه والقضاء على إعتبار النقابة مرفقا عاما مهنيا خوله المشرع قدر كبير من صلاحيات وسلطات القانون العام لأداء مهماته وبهذا يمكن إعتبار مهمة النقابة مهمة مزدوجة وهي تمثيـل المهنة لدى الدولة وغيرها من الهيئات العامة ومنوط بها الإشراف على النظام الأصلي للمهنة[١٦٧] فالمرافق العامة المهنية يتجلى فيها معاونة الأفراد للدولة الحديثة في أداء واجباتها وتمكينهم مـن ممارسة قدر معين من السلطة العامة كان وقفاً على الدولة، و يقول الدكتور محمد كامل ليلة في هذا الصدد:

"يعتبر القضاء الفرنسي نشاط هذه الهيئات مرافق عامة وهي تخضع على هذا الأسـاس لـبعض قواعد القانون العام وإختصاص القضاء الإداري بالنسبة لبعض المنازعات المتعلقة بسـير هـذه المنظمات وفي المنازعات المتعلقة بنشاطها كمرفق عام[١٦٨]فميز الدكتور في هـذا الصـدد بـين المنازعات المتعلقة بنظام الرقابة الداخلي وعلاقة الأفراد ببعضهم فيعتبرها منازعـات متعلقـة بالقانون الخاص وبالتالي تخضع للمحاكم النظامية، وبين تلك المنازعـات المتعلقـة بنشـاطها كالقرارات الإدارية الخاضعة للقانون الإداري وبالتالي للمحاكم الإدارية، فإعتبار النقابة مرفـق عام ترتب عليه وضع هام وخطير ألا وهو إعتبار قراراتها قرارت إدارية خاضـعة للقضـاء الإداري وبالتالي قضاء محكمة العدل العليا كما يترتب عليه تمتع هذه النقابة بإمتيازات القـانون العام والتي سنراها فيما بعد وأهمها سلطة إصدار اللوائح والقرارات الفرديـة إضـافة لسـلطة إصدار القرارات التأديبية.

كما يقرر مجلس الدولة المصري صراحة أن النقابة شخص إداري من أشخاص القـانون العـام تبعاً لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص وعناصرها من شخصية معنوية مستقلة ومرفق عام تقوم عليه وهو تنظيم المهنة ومراقبتها مستعينة في ذلك بأساليب السلطة العامة كإحتكار المهنـة

---

[167] الحمود، وضاح، مرجع سابق، ص٧٤

[168] ليلة، محمد كامل، مبادىء القانون الاداري، ص٧٠

وفرض إشتراكات إجبارية مما يترتب عليه أن قراراتها إدارية يجوز الطعن فيها أمام القضـاء الإداري ففي حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية عام١٩٥٨ نجدها تقـول:"إن تنظـيم المهـن الحرة كالطب والمحاماة والهندسة وهي مرافق عامة مما يدخل أصلا فـي صـميم إختصـاص الدولة فإن رأت الدولة أن تتخلى عن هذا الأمر لأعضاء النقابة أنفسهم لأنهم أقدر عليه فإن ذلك لا يغير من التكييف القانوني لهذه الهيئات بوصفها مرافق عامة[١٦٩]

ولكن الأراء في تكييف النقابة بحسب هذا المعيار إنقسمت فقال البعض بإعتبار النقابـة شخصـاً معنوياً من أشخاص القانون الخاص وتقـرر أن مجلـس الدولـة الفرنسـي إسـتعاظ بالنسـبة لإختصاصه عن المعيار العضوي بمعيار مادي ذلك أنه كان يأخذ بالمعيـار العضـوي فيقـرر إختصاصه بنظر النزاع إذا تعلق بقرار أصدرته سلطة إدارية ثم أخذ بمعيار مادي وهـو تعلـق القرار بضمان سير المرفق العام[١٧٠]وراى جانب آخر من الفقه وهو الغالب في فرنسا بالإعتراف لنقابات المهن بالصفة العامة ذلك أنها تجمع كل مقومات هذه المؤسسة العامة لوصـفها مرافـق عامة تدار من قبل منظمات عامة تتمتع بالشخصية المعنوية[١٧١]

وفي تقديري أن الرأي الثاني هو الأسلم ذلك أن مجرد الإعتراف للنقابة بصفة المرافق العامـة هو أساس مهم في إخضاع كل ما تعلق بهذه النقابات للقانون الإداري وبالتالي لقضـاء محكمـة العدل العليا وهو ما يجعل منها شخصا معنوياً عاماً وخصوصا فيما يختص بتنظيم المهنة.

لكن و في جميع الأحوال تبقى النقابات مؤسسات ذات طبيعة مختلطة تخضع في بعض شـؤونها للقانون العام ولأحكام القانون الخاص في البعض الآخر، ذلك أنه وبالرغم مـن سـيادة فكـرة المرفق العام لفترة طويلة في نطاق الفقه والقضاء في مجال البحث في أساس القـانون الإداري ومجال تطبيقه، وكأساس هام لتحديد اختصاص القضاء الإداري، إلا أن هذه الفكرة فيمـا بعـد تعرضت لانتقادات شديدة من فقهاء القانون الاداري أدت إلى تراجع أهميتها الكبيرة باعتبارهـا المعيار الوحيد لتحديد اختصاص القضاء الاداري، وسبب ذلك فيما يبدو يرجع بالدرجة الأولـى إلى ما أصاب نظام المرافق العامة من تطور تمثل بظهور مرافق جديدة كالنقابات التي اعتمدت

---

169 الحموري، محمد، من بحث منشور على الانترنت بعنوان توصيات الأجندة وإلزامية العضوية في نقابة الصحفيين، www.Hammouri &partners.co

170 الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص٣٣٣

171 القباني، محمد بكر، ص١٢٢

في إدارتها على عدد من أساليب القانون الخاص، ومن ثم لم يعد من مبـرر لإخضـاع كافـة المنازعات التي تنشأ حول تنظيم وسير هذه المرافق لاختصاص القضاء الإداري مادامت الادارة تتصرف في هذا المجال تصرف الأفراد، وتتوسل بأساليب القانون الخاص، ومن هنا فإن معيار المرفق العام يحتاج إلى معايير أخرى عديدة تدعمه لتحديد نطاق القانون الاداري، وهي معـايير مستمدة من أفكار متعددة مثل فكرة السلطة العامة وما يترتب عليها من التمييز بين المؤسسـات العامة والخاصة، وفكرة البحث في طبيعة النزاع والقانون المطبق[١٧٢]

[172] الجبوري، ماهر، توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الاداري وحسم اشكاليات التنازع بينهما، ١٩٨٢، بيت الحكمة، العراق، ص١٦

## المطلب الثاني

## طبيعة النقابة وفقاً لتمتعها بامتيازات القانون العام

تستعمل المؤسسات العامة عادة سلطاتها لتتمكن من إدارة المرفق الذي تتولاه وهو تحقيق الحاجة الجماعية وتحقيق الصالح العام وذلك من خلال استعمال عدد من الامتيازات التي تكون حكـراً عليها وهي من أهم المعايير التي تشكل حداً فاصلاً بين أي مؤسسة عامة ومؤسسة خاصة[١٧٣] وتتمثل هذه الامتيازات في سلطة فرض الرسوم والاحتكار القانوني وإصدار قـرارات إداريـة ملزمة وجبر الأفراد على الالتحاق بالمؤسسة وحق التنفيذ المباشر ونـزع الملكيـة والاسـتيلاء المؤقت.

ويتعين على السلطات العامة احترام مبدأي التخصص والشرعية وغيرها من المباديء القانونيـة العامة حين استخدامها لهذه الامتيازات ولايجوز لها استخدامه لغير الغرض الذي أنشأت لأجله.

هذا وقد منح القانون المؤسسات المهنية عدداً من امتيازات القانون العام التي تمكنها مـن القيـام بوظائفها، كسلطة الزام أبناء المهن بدفع رسوم مالية واشتراكات إجبارية تحصل فـي مواعيـد دورية منتظمة، وكذلك سلطة إصدار القرارات واجبة التنفيذ فيما يخص تنظيم المهـن وخاصـة السلطة التنظيمية، وكذلك سلطة تأديب الاعضاء واصدار العملة ونزع الملكية للمنفعـة العامـة والاستيلاء.

**وسنعرض لهذه الامتيازات الممنوحة للنقابة بالتفصيل في الفرع الاول.**

**ومن ثم سنرى أثر الامتيازات على تكييف النقابة في الفرع الثاني.**

### الفرع الاول

### تمتع النقابات ببعض سلطات القانون العام

هناك من اعتبر فكرة استعمال سلطات القانون العام معياراً لتحديد مجال تطبيق القانون الادراي ومؤدى هذا الرأي تطبيق قواعد القانون الاداري على كل نشاط اداري يستهدف منفعـة عامـة مستعيناً بسلطات القانون العام، بحيث يجب النظر الى كل عمل من أعمال المرافق التي تتولاها السلطة الادارية لمعرفة طبيعة ما يستعمل بشانه من وسائل قانونية بصرف النظر عن الطبيعـة القانونية لذات المرفق، فاذا كانت وسائل القانون العام هي المستعملة طبقت قواعد القانون العام، وإلا كانت قواعد القانون الخاص هي الواجبة التطبيق.

---

[173] الطماوي، سليمان، مرجع سابق،ص١١١

ومن هنا راينا ان نعرض لعدد من امتيازات السلطة العامة التي منحت للنقابات المهنية في الاردن وفي عدد من الدول الاخرى.

**أولاً : سلطتي تحصيل الرسوم واصدار العملة**

**١. سلطة تحصيل الرسوم**

تتمتع المؤسسات العامة المهنية بسلطة تحصيل بعض الرسوم المالية بوصفها سلطة من سلطات القانون العام فهي تحصل من الاعضاء على الرسوم التي تساعدها على تنفيذ وصيانة الاشغال التي وجدت من اجلها ويتم تحصيل هذه الرسوم على النحو المتبع بالنسبة للضرائب المباشرة وطبقاً لقوائم تقوم باعدادها الهيئات القائمة على ادارة هذه النقابات.

بحيث يلتزم اعضاء نقابات المهن بدفع رسوم بوصفها اداء ماليا يلتزمون به ازاء شخص اداري عام، ذلك انهم يلتزمون بدفع اشتراكات اجبارية تحصلها منهم نقابات المهن في مواعيد دورية منتظمة، فاذا تخلفوا عن ادائها وقعت عليهم جزاءات تاديبية معينة، وجاز رفع الدعوى المدنية عليهم بتعويض الضرر الذي يصيب النقابة بسبب هذا التخلف.

وتفرض هذه الاشتراكات عادةً على الاعضاء بموجب قرارات تنظيمية تصدرها النقابة بارادتها المنفردة، وتباشر لتحصيلها اجراءات تخالف الاجراءات المتبعة بالنسبة لاستيفاء الديون الخاصة.

فنرى المادة ١٣ من قانون نقابة المهندسين الاردنيين رقم ١٥ لسنة ١٩٧٢ تنص على أنه :

"تعلق العضوية في النقابة اذا لم يدفع العضو رسم الاشتراك لمدة سنتين متتاليتين بدون عذر يقبله المجلس.

ومن الجدير بالذكر أن بعض الفقهاء يدعو لمنح النقابة سلطة فرض غرامات جزائية على من يرتكب مخالفة مهنية أو مسلكية وتثبت إدانته بقرار قطعي من المرجع المختص[١٧٤]

ولا نتفق مع الرأي السابق لأنه يعمل على توسيع صلاحيات النقابة بحيث يعطيها سلطات قضائية قد يسوء استخدامها، ذلك أن الصلاحيات القضائية لا تمنح إلا للمحاكم المحددة بالنص الدستوري في المواد ١٠٢ من الدستور الأردني حيث جاء فيها :

المادة ١٠٢:تمارس المحاكم النظامية في المملكة الاردنية الهاشمية حق القضاء على جميع الاشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية بما فيها الدعاوي التي تقيمها الحكومة او تقوم

[174] خصاونة، زياد، ورقة عمل، مرجع سابق، ص٧١

عليها باستثناء المواد التي قد يفوض فيها حق القضاء الى محاكم دينية او محاكم خاصة بموجب احكام هذا الدستور او (*) اي تشريع اخر نافذ المفعول.

هذا وقد كانت الضرائب الاضافية في فرنسا مورداً من اهم الموارد المالية بالنسبة لبعض المؤسسات العامة المهنية، كالغرف المهنية، فقد نص المشرع الفرنسي على تمتع الغرف التجارية والحرفية بحصيلة ضريبة مالية تضاف على ضريبة أرباح المهن التجارية، كما نص على تمتع الغرف الزراعية بحصيلة ضريبة اضافية على ضريبة العقارات غير المبنية، ولقد كانت المادة الرابعة من قانون لجان التنظيم تنص على جواز الترخيص لهذه اللجان بتحصيل اشتراكات من المشروعات التابعة لها، وذلك بقصد تغطية مصروفاتها الادارية، وقد كانت اشتراكات لجان التنظيم اشتراكات اجبارية تحصلها هيئة خاصة تسمى صندوق التحصيل، وكان من حق لجان التنظيم فرض رسوم قيمية ونوعية على المواد الاولية والمستخرجة والمواد المتداولة والمباعة[175]

**٢. سلطة إصدار العملة**

تعتبر سلطة إصدار العملة واحدة من امتيازات القانون العام التي لم تعد ممنوحة للنقابات في وقتنا الحاضر الا في حالات محدد ونادرة، إلا أن الغرف التجارية أثناء الحرب العالمية الأولى أصدرت لحسابها بعض العملات الورقية الائتمانية، وبعض نقود سكت لحسابها بواسطة دار السك الفرنسية، وذلك لمواجهة عجز العملة الناشيء عن اختفاء العملات الفضية الصغيرة من التداول، وقد حدث ذلك بسبب انخفاض القيمة القانونية للعملة الفضية عن قيمتها التجارية، وتعذر إصدار العملات اللازمة من جانب الدولة بسبب الحرب. يضاف الى ذلك أن السلطات العامة رفضت اقتراحاً بإصدار بعض السندات من جانب بنك فرنسا وتكليف البنك بإصدار بعض النقود الصغيرة، كما رفضت إخراج العملات الفضية الصغيرة من التداول وتقليل عيارها تقليلاً يعدم الرغبة في اكتنازها. وقد أثرت أزمة العملة الفضية على التجار وأصحاب المصارف نظراً لتعذر حصولهم من البنوك على هذه العملات، ولذلك طالبوا الغرف التجارية بالتدخل لدى السلطات العامة لإصدار العملات اللازمة إلا أن هذه السلطات لم تتمكن من إصدار العملات مما

---

[175] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص١٨٨

دفع الغرف التجارية والمهنية إلى إصدار أذون الدفع التي أدت إلــى تنشــيط حركــة التــداول وتحققت بذلك مزايا هامة[١٧٦]

**ثانياً : السلطات التنظيمية والتأديبية وسلطة نزع الملكية**

**١. السلطة التنظيمية**

تتمتع المؤسسات العامة المهنية بسلطة تنظيمية تساعدها على تحقيق الغرض الذي وجدت مــن أجله فنقابات المهن تقوم بتنظيم المهن باعتبارها مرافق عامة، فالأصل هو اختصــاص الدولــة بتنظيم هذه المهن بوصفها قوامة على المرافق العامة، ولكن الدولة تخلت للنقابــات عــن هــذا الاختصاص لأنها أقدر عليه، ومنحتها بعض سلطات القانون العام لتمكينها مــن إجــراء هــذا التنظيم، ولذلك أخضعت للرقابة الإدارية تحقيقاً للصالح العام. وقد سبقت الإشارة إلــى مظــاهر هذه السلطة التنظيمية وخصوصاً وضع اللوائح الخاصة بواجبات وآداب المهنة.

فكما أسلفنا تختص مجالس إدارة نقابات المهن بوضع لوائحها الداخلية، واللوائح الخاصة بتقاليــد المهنة، على أنها لا تنفرد بمباشرة هذه السلطة التنظيمية، إذ تكتفي بوضع اللوائح ثم تبعث بهــا للوزير المختص لإصدارها ومنحها قوة النفاذ وبذلك يخضع وضع هذه اللــوائح مــن جانــب النقابات لرقابة إدارية.

ويمكن تقسيم اللوائح والأنظمة التنظيمية للنقابات الى قسمين :

الأول يتعلق بتنظيم الأحكام التفصيلية للمهنة وحقوق وواجبات الأعضاء والنظم الداخلية والمالية للنقابة.

والثاني يتعلق بتنظيم تقاليد المهنة والتي تبين واجبات الأعضاء فيما بينهم وواجبــاتهم بالنســبة للنقابة والعملاء والجمهور.

حيث نصت المادة ٧٨ من قانون نقابة المحامين رقم ١١ لسنة ١٩٧٢ بعنوان (وضع الأنظمــة اللازمة لتنفيذ هذا القانون ) على مايلي:

بناء على تنسيب مجلس النقابة وقرار الهيئة العامة يضع وزير العدلية بموافقــة جلالــة الملــك الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون وعلى الأخص الأنظمة التالية :

[176] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص١٩٠

١. النظام الداخلي للنقابة ٢. نظام تقاعد المحامين والضمان الاجتماعي ٣. نظام إعانة وإسعاف المحامين في حالة المرض أو الكوارث أو التوقف عن العمل لأسباب قـاهرة ٤. نظـام تعيـين رسوم التسجيل في سجل المحامين ورسوم إعادة التسجيل ٥. نظام تحديـد الرسـوم الواجـب تقاضيها لصندوق النقابة من المحامين عن القضايا التي ترفع لمجلس النقابة ٦. نظام صـندوق تعاوني للمحامين تحدد فيه خدمات وموارد الصندوق وأسلوب تحقيقها.

ومما لا شك فيه أن اللوائح التي تضعها النقابة بصفة تنظيمية يجب ان تلتزم حدود القانون فـلا تنتهك نصاً من نصوصه، أو مبدأ من مبادئه، ولا تقيد حرية الأعضاء إلا بالقدر اللازم لخدمـة المهنة وإلا جاز لهؤلاء الأعضاء أن يطلبوا من القضاء الإداري إلغاء القرارات اللائحية غيـر المشروعية بوصفها قرارات إدارية[١٧٧]

## ٢. السلطة التأديبية

تتمتع المؤسسات المهنية في معظم الدول العربية والغربية بسلطة تأديـب أعضـائها بواسـطة مجالس تأديبية خاصة، وذلك إذا أخلو بآداب المهنة وواجباتها كما هو الحـال بالنسـبة لنقابـات المهن، وتنشأ هذه السلطة داخل المؤسسات العامة المهنية نشوءاً ذاتياً حفظاً لحياتها شـأنها فـي ذلك شأن المنظمات الخاصة، فهذه السلطة لا تستند على مباديء القانون المدني في التعويض أو الفسخ، ذلك أن علاقة المؤسسات العامة المهنية بالاعضاء علاقة قانونية لا تعاقدية.

فنقابات المهن تختص بتأديب اعضائها إذا أخل أحدهم بواجباته في مزاولة المهنـة أو ارتكـب أفعلاً تتضمن مساساً بشرف مهنته، أو خالف أحكام اللوائح الداخلية أو اللوائح الخاصـة بتقاليـد المهنة، كاشتغاله في عمل ينافي كرامة المهنة، أو قيامه بعمل يحرمه القانون، أو إعلانـه عـن نفسه بطريقة تتضمن الإخلال بسمعة المهنة، أو سعيه وراء العملاء، أو قيامه بمباشرة اجراءات قضائية ضد زملائه بسبب مزاولة المهنة قبل استئذان مجلس النقابة أو النقيب، أو الامتناع عـن دفع الاشتراكات السنوية المستحقة عليه في المواعيد المقررة.

فقد ورد في نص المادة ٦٥ من قانون نقابة المحامين رقم ١١ لسنة ١٩٧٢ مايلي:

يتألف مجلس التأديب من ثلاثة أعضاء من المحامين الأساتذة المزاولين ممن أمضوا في ممارسة المهنة مدة لا تقل عن عشر سنوات يعينهم مجلس النقابة، ويسمي من بينهم رئيسـان، ويجـوز لمجلس النقابة تعيين أكثر من هيئة واحدة لمجالس التأديب.ومن المفـروض محاكمـة أعضـاء نقابات المهن أمام هيئة تأديبية خاصة، وقد اهتم التشريع النقابي في عدد مـن الـدول بتحديـد

---

[177] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص١٩٩

العقوبات التأديبية في قوانين النقابات كما أسلفنا في موضع سابق، وعني الشارع العربي بمبدأ تعدد درجات المجالس التأديبية النقابية فهناك مجالس ابتدائية وأخرى استئنافية تشكل من بعض رجال نقابات المهن ورجال السلطة القضائية أو الإدارية، هذا وينبغي على مجالس التأديب تطبيق القواعد العامة التي تحكم تأديب الموظفين العموميين، ومن ذلك وجوب اعلان المتهمين بالحضور، وإحاطتهم علماً بالتهم المسندة لهم[178]

ويرى بعض القانونين أن هناك العديد من التجاوزات التي تنشأ في تشكيل المجالس التأديبية المختصة بالنظر في المخالفات المهنية والمسلكية، فمن غير المنطق بزعمهم الابقاء على صلاحية مجلس نقابة المحامين في اختيار اعضاء المجالس التأديبية التي تنظر في الشكاوى المقدمة ضد المحامين، ومن غير المنطق أن يكون مجلس نقابة المهندسين هو الممارس لأعمال المجلس التأديبي كما ورد في نص المادة ١٧ من قانون نقابة المهندسين رقم ١٥ لسنة ١٩٧٢[179]

هذا وتمارس الحكومة دورها الرقابي على المجالس التأديبية في الأردن من خلال رئيس النيابة العامة الذي يحق له الطعن في القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية، كما أن وزير الصحة في الأردن هو الذي يشكل مجلس التأديب الأعلى، وهو المرجع الاستئنافي للقرارات الصادرة عن مجالس التأديب في نقابتي الأطباء والصيادلة.[180]

ومن الجدير بالذكر أن القرار التأديبي هو من أهم المعايير التي رجحت القول بإضفاء الصفة العامة لنقابات المهن ذلك أن الفقه والقضاء قد استقرا على اعتبار القرارات التأديبية قرارات إدارية يمكن الطعن فيها بدعوى الإلغاء لدى القضاء الإداري.

وقد أوردنا سابقاً أن القرارات التأديبية للنقابات هي أحد البنود الواردة في قوانين النقابات والتي حددت فيها هذه القوانين اختصاص محكمة العدل العليا للنظر فيها.

**٣. سلطة نزع الملكية والاستيلاء**

منحت المؤسسات العامة المهنية في بعض الدول كفرنسا سلطة نزع الملكية لتمكينها من تحقيق الغرض الذي نشأ لأجله، فقد كانت الجمعيات النقابية تتمتع بسلطة نزع الملكية والاستيلاء للعقارات اللازمة للأشغال التي تقوم بتنفيذها وصيانتها، وقد كانت المادة من قانون

---

[178] القباني، مرجع سابق، ص٢٦٩

[179] خصاونة، زياد، مرجع سابق، ص٦٨

[180] ملكاوي، أسامة، مرجع سابق، ص٥٥

١٩٤٠/٨/١٦ في فرنسا تجيز للجان التنظيم المهنية الأمر بالاستيلاء على المواد الأولية والمنتوجات والمشروعات التابعة لها[181]

هذا بالنسبة لما جرى عليه الحال في فرنسا أما لدينا في الأردن فلم تمنح النقابة حق الاستملاك [182]

## الفرع الثاني

## أثر منح الامتيازات العامة للنقابة

إذا كان المشرع اعتبر تنظيم ورقابة مزاولة المهن الحرة مرافق عامة فإنه لم يحدد الطبيعة القانونية للهيئات التي تتولى مهمة إدارة هذا المرفق بمعنى أنه لم يبين صراحة فيما إذا كانت هذه الهيئات منظمات عامة أم خاصة، ولكن يمكن أن يستخلص الطابع العام لهذه الهيئات من خلال منحها العديد من امتيازات القانون العام، فبعض الفقه يقرر أن النقابات شخص معنوي من أشخاص القانون العام استناداً لما تتمتع به النقابة من سلطات كسلطة توقيع العقوبة التأديبية على الأعضاء وهي عقوبات تفوق العقوبات الجنائية في خطورتها أحياناً لأنها تؤدي لحرمان الفرد من مزاولة مهنته في بعض الأحيان، يضاف إلى ذلك تمتع النقابة بسلطة لا ئحية تتمثل في قيامها بإعداد لائحة آداب المهنة وواجباتها، هذا بالنسبة لأكثر الآرآء شيوعاً عند الفقه، فالنقابة تخضع للقانون العام وتحمل وصف المنظمة العامة من حيث التمتع بامتيازات القانون العام[183]

وفي أحد أحكام المحكمة الادارية العليا في فرنسا ترى المحكمة :

بأن المهن الطبية هي مرافق عامة وتعتبر نقابتها من أشخاص القانون العام ذلك أنها جمعت بين مقومات المؤسسة العامة من شخصية مستقلة ومرفق عام مستعينة بسلطات القانون العام شأنها في ذلك شأن الهيئات التي تعنى بالتمثيل المهني ومن ثم فهي شخص إداري من أشخاص القانون العام وقراراتها ادارية قابلة للطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري[184]

وبذلك تعتبر المحكمة أن تمتع النقابات بامتيازات القانون العام كفيل باعتبارها شخصاً عاماً أضف إلى ذلك الأثر الآخر الذي هو في غاية الأهمية وهو اعتبار قراراتها إدارية قابلة للطعن أمام المحاكم الإدارية.

---

181 القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص١٩٠

182 شطناوي، علي خطار، مباديء القانون الادراي، مرجع سابق، ص١٥٩

183 الطماوي، سليمان، ص٢٢٨

184 المحكمة الادارية المصرية،١٩٨٥،سنة ٣، عدد٢، ص١١٠٣

كما يذكر الدكتور كامل ليلة بأن المرافق المهنية :
(منظمات تتولى شؤون مهنة خاصة وتتمتع بامتيازات السلطة العامة)[185]

ويقول في موضع آخر (من ناحية المنازعات المتعلقة بنشاطها كالقرارات الادارية التي تصدر عنها فهي تخضع للقانون الإداري وبالتالي لاختصاص القضاء الإداري سواء من جهة دعاوى الإلغاء أو التعويض وهذا الوضع مترتب على ما تتمتع به هذه المرافق من امتيازات القانون العام مثل سلطة إصدار اللوائح وسلطة إصدار قرارات فردية وقرارات تأديبية ولهذا استقر على أن قرارات هذه المرافق قرارات إدارية )[186]

وعبر هذه الآراء يمكن أن نستخلص أن النقابات المهنية تعتبر بموجب القانون من أشخاص القانون العام فهي تتمتع بالشخصية المعنوية دون أن تعد مؤسسات عامة أو أنها أشخاص معنوية مكلفة بإدارة مرفق عام لتمتعها بقدر وافر من سلطات القانون العام.

هذا وإن كان جانب كبير من الفقه يرجح أن نقابات المهن مؤسسات عامة إذا استوفت كافة عناصرها ومقوماتها، خصوصاً امتيازات السلطة العامة كتحصيل الرسوم والتأديب، وإصدار القرارات واجبة التنفيذ ووضع اللوائح، وغير ذلك مما تختص به السلطة العامة[187]

ومن الجدير بالذكر أن المشرع الأردني أنشأ النقابات بموجب القانون ثم منحها عدد من امتيازات القانون العام [188]

وقد أجمع الفقه والقضاء على اعتبار النقابات مرافق عامة خولها المشرع سلطات القانون العام مما يجعل نشاطها خاضع للقانون العام واعتبر المشرع قراراتها قرارات إدارية يتجلى فيها

---

[185] ليلة، محمد كامل، مرجع سابق، ص٧١

[186] ليلة، محمد كامل، مرجع سابق،ص٧٢

[187] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص١٢٧

[188] حامد، عمر أحمد،١٩٩٧، أثر الخصائص المؤسسة للنقابات على دورها السياسي،رسالة ماجستير،جامعة آل البيت،ص٤٥

معاونة الأفراد للدولة الحديثة وتمكينهم من ممارسة قدر معين من السلطة العامة كانـت حكـراً على الدولة وحدها [١٨٩]

كما يجدر بنا الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر نشاط هذه المرافق نشاطاً عاماً ذلـك أن المشرع خولها عدد من سلطات القانون العام فهي تقوم بوظيفة خولها القانون بموجبها حـق إصدار أوامر ملزمة لجميع المنتمين إليها.

ويرى بعض الفقه أن معيار تمتع المنظمة بسلطات القانون العام هو من أسلم المعايير للتمييز بين المنظمة العامة والخاصة ولكن نرى أن هذه الرأي تعوزه الدقة لعدد من الأسباب، فـالكثير مـن المنظمات الخاصة يمكن أن تتمتع بامتيازات القانون العام من خلال تشريعاتها أو علـى الأقـل بجزء من هذه الامتيازات، كما أنه يوجد العديد من المنظمات التي لا تتمتع بـأي امتيـاز مـن امتيازات القانون العام ومع ذلك تدخل في عداد المنظمات العامة.

كما أن امتيازات القانون العام هي صفة من صفات المنظمات العامة وليسـت جـوهراً فهنـاك العديد من المنظمات التي تتمتع ببعض سلطات القانون العام لكنها في ذات الوقت تتمتع بسلطات القانون الخاص وهذا هو الحال بالنسبة للنقابات التي تخضع المنازعات المتعلقة بنظامها الداخلي وعلاقة الأعضاء فيما بينهم لقواعد القانون الخاص، في حين تخضع المنازعات المتعلقة بنشاطها كالقرارات الإدارية للقانون العام.

وهو ما يجعل معيار الامتيازات قاصراً ذلك أن التمتع بهذه الامتيازات متفاوت من حيث الدرجة بالنسبة لجميع أنواع المؤسسات.

---

[189] الحمود،وضاح رشيد،١٩٩٢، المرفق العام كمعيار لتحديد نطاق القانون الإداري،رسالة ماجستير،الجامعة الأردنية، ص٧٣

# الفصل الثاني

## النقابة بحسب المبادئ القانونية التي تحكمها

تعمل النقابات المهنية على تطوير الأداء المهني لمنتسبيها، كما تقدم لهم عـدداً مـن الخـدمات كالقروض، وخطط الإسكان، والتأمين الصحي، وصناديق الادخار، وغيرها، كما تساهم النقابات المهنية في القضايا العامة المختلفة[190]

هذا ويتألف النظام القانوني العام للمؤسسات المهنية من مجموعة من القواعد العامة التي تخضع لها كافة أنواع هذه المؤسسات و التي تتعلق بالشخصية المعنوية وسلطات القانون العام وعدد من المبادئ القانونية التي تحكم عمل هذه المؤسسات، وقد تؤدي هـذه المجموعـة مـن المبـادئ القانونية إلى تكييف النقابة على نحو مختلف بحسب درجة أهميتها واتصالها بالقانونين العـام أو الخاص وتتفرع هذه المبادئ إلى عدة مبادئ أساسية وهي:

- مبدأ الانضمام الإجباري.
- مبدأ الانتخاب.
- مبدأ التخصص.
- مبدأ المساواة.
- مبدأ الخضوع لمزيج من قواعد القانون العام والخاص.

هذا وسوف يتم التطرق لهذه المبادئ وأثرها في تحديد الطبيعة القانونية للنقابة عبر مبحثين حيث سنبحث **تكييف النقابة بحسب مبدأي الانضمام الإجباري والانتخاب في المبحث الأول**.

ومن ثم **تكييف النقابة وفقاً للتخصص وعلاقتها بالغير في المبحث الثاني**.

[190] سالم، هالة خليل، النقابات المهنية في الأردن(حقائق وأرقام)، بحث منشور في كتاب(النقابات ومؤسسات المجتمع المدني في الأردن)،٢٠٠٣،مركز القدس للدراسات،عمان،ص١٦٠

# المبحث الأول

## تكييف النقابة بحسب مبدأي الانضمام الإجباري والانتخاب

تنشأ النقابات لتحقيق غرض محدد هو توجيه المهنة توجيهاً سليماً ورقابتهـا، ومراقبـة دخـول الأفراد في تلك المهن، ووضع قواعد لازمة لتنظيمها، فإن هذا الأمر يستلزم أن يكون الانضمام الإجباري للنقابات أحد أهم المبادىء القانونية التي تحكمها[١٩١]

وبالرغم من ذلك فإن أنصار اختيارية العضوية في النقابات المهنية، وخلافاً للمبدأ المعمول بـه في العديد من دول العالم، وهو الإجبارية في العضوية كشرط لمزاولة المهنة يقيمـون حجـتهم على أن الأصل هو تمتع الأفراد بالحرية النقابية بوصفها مظهراً من أهم مظاهر الحرية الفردية.

ومن هنا فقد ظهر للنقابة الإجبارية خصوماً يستندون في رأيهم إلى مجموعة من الحجـج، كمـا ظهر من يدعو بقوة إلى الإبقاء على مبدأ النقابة الإجبارية استناداً إلى وجـوب تنظـيم الحريـة الفردية تنظيماً يكفل تحقيق المصلحة الجماعية [١٩٢]

وتميل النقابات الإجبارية إلى تحويل علاقتها بالأفراد من علاقة اتفاقية إلى علاقة تفرضها علـى هؤلاء الأعضاء وهو ما ينقلها من دائرة القانون الخاص إلى دائرة القانون العام.

**لذا فقد ارتأينا أن نبحث في الحرية النقابية وأثرها على تكييف النقابة في المطلب الأول.**

كما يسيطر مبدأ الانتخاب على تكوين المؤسسات العامة المهنية،فالأصل فيها أنها هيئات منتخبة يقوم ابناء المهن باختيار القائمين على رئاستها وادراتها بطريق الانتخاب،وهو المبدأ الذي قصد المشرع من خلاله تحقيق الاستقلال الاداري للنقابة وهو يلعب دورا كبيرا في التنظيم الـداخلي لشؤون النقابة كما أنه يختلف باختلاف طبيعة النقابات المهنية.

هذا ويعد انتماء الأعضاء الى نقاباتهم من القضايا الهامة التي تزيد من فعالية دور النقابة وتغلغل هذا الدور بين قطاعات واسعة من المجتمع،ويتحقق هذا الانتماء من خـلال ازديـاد مشـاركة الأعضاء في اتخاذ القرار وتحديداً في الانتخابات.

**فمبدأ الانتخاب وعلاقته بطبيعة النقابة القانونية هو موضوع المطلب الثاني**

### المطلب الأول

---

[191] خصاونة، زياد، مذكرة خطية مقدمة إلى لجنة النقابات، مرجع سابق، ص٦١

[192] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص١٩٢

## الحرية النقابية وتكييف النقابة

يعتبر مبدأ الانضمام الإلزامي للنقابات كشرط من شروط مزاولة المهنة، أحد أبـرز المبـادىء القانونية التي تحكم عمل النقابات في فرنسا والأردن والعديد من دول العالم، فالمؤسسات المهنية بحسب هذا المبدأ هي هيئات إجبارية يجبر أبناء المهن على الانضمام إليها أو البقاء فيها، بحيث يرى أنصار النقابة الإجبارية في هذا الإجبار وسيلة لجمع كل أبناء المهنة في نقابة واحدة ممـا يمكنهم من حماية حرياتهم الفردية، ومن إخضاع القائمين على إدارة النقابة لرقابتهم الجماعية[١٩٣]

ويجد أنصار العضوية الإلزامية أن هذا الإلزام مهم وضروري في الإطار التنظيمـي وبخـلاف ذلك لن يكون هناك أي ضبط للمهنة أو للأجور[١٩٤]

كما ينظر المؤيدون لفكرة العضوية الإلزامية في النقابات كوسيلة لرفد خزينة النقابة بمال وفيـر يمكنها من القيام بمسؤولياتها، مما لا يحدث لو تركت العضوية حرة بحيث يحتمل انضمام عـدد قليل من الأعضاء إليها[١٩٥]

وعلى النقيض من هذا الرأي فإن من الفقهاء من يدعو لإلغاء هذا المبدأ بوصفه مساساً بالحريـة الفردية، وتقييداً لحرية العمل بسبب تحريمه على غير المنضمين للنقابة، ويـرون فيـه إكراهـاً لأبناء المهنة على الانضمام للنقابة، مما يعرقل النشاط النقابي من قبل أولئك المكرهين أحياناً[١٩٦]

كما أن من هؤلاء المعارضين لمبدأ العضوية الإلزامية من يقيم حجته على أساس تعارض هـذا المبدأ مع مبادىء حقوق الإنسان[١٩٧]

فهم يفترضون أن تكون عضوية النقابات مطلباً يسعى المهني لتحقيقه وشرفاً يتمنـى الحصـول عليه، وهو ما ينافي العضوية الإجبارية التي تؤدي للمساس بالحريات الديمقراطية داخل النقابة.

---

[193] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص١٩٤

[194] العبادي، محمد يوسف، مداخلة في ندوة النقابات ومؤسسات المجتمع المدني، مرجع سابق، ص٤٣

[195] حمزة، زيد، العضوية الإلزامية في النقابات المهنية (ورقة عمل )، النقابات ومؤسسات المجتمع، مرجع سابق، ص٢٦

[196] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص ١٩٥

[197] الرشواني، منار، مرجع سابق، ص٣٥

وبهذا المبدأ أيضاً تتميز النقابة المهنية عن النقابة العمالية التي يكون الانضمام لها إختيارياً وهو ما كفلته الدساتير عندنا في الأردن وفي الغالبية الساحقة من دول العالم.

كما يلعب هذا المبدأ دوراً مهماً في تحليل النظام القانوني للنقابات المهنيـة، ممـا يمكـن معـه استخلاص الطابع العام لطبيعة النقابات القانونية.

فمبدأ الإجبار يستلزم في كثير من الأحيان أن تتمتع النقابة بسلطات تشريعية، وأخرى قضـائية بالنسبة للشؤون المهنية [١٩٨]

ويجعل مبدأ الانضمام الإجباري من النقابات مؤسسات تفتقر إلـى أهـم خصـائص مؤسسـات المجتمع المدني التي تقوم في عضويتها على حرية الاختيار [١٩٩]

وهو ما قد ينأى بالنقابة عن نطاق القانون الخاص ليدخلها في عداد المنظمات العامة.

ونظراً لأثر هذا المبدأ، ودوره البالغ في تحديد الطبيعة القانونية لتلك المرافق المهنيـة، ونظـراً للخلافات التي تدور حول هذا المبدأ بين مؤيد له ومعارض، فسوف نخصص هذا المطلب للبحث في **العضوية الإلزامية بين الرفض والتأييد في الفرع الأول.**

**وأثر العضوية الإلزامية على تكييف النقابات في الفرع الثاني.**

## الفرع الأول

## العضوية الإلزامية للنقابات بين الرفض والتأييد

يجبر المشرع الفرنسي بعض أبناء المهن _ كالمحامين والمهندسين والصيادلة والأطباء_ علـى الانضمام لنقابات المهن ويجعل من ذلك شرطاً لمزاولة المهنة، ويجعل من ممارسة المهنة قبـل القيد في جداول النقابة أو بعد إزالته جريمة جنائية هي مزاولة المهنة مزاولة غير قانونية.

وفي ذات السياق نقول أن عدداً كبيراً من الدول شايع هذا المبدأ، ومن أمثلة هذه الدول ما ورد في حكم لمحكمة القضاء المصري في ١٩٥٤/٤/٨ المجموعة ١، السنة ٨ ص١٢١٢ حيث تقول

---

198 القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص١٢٨

199 ملكاوي، أسامة، مرجع سابق، ص٥٤

أن المشرع اشترط أولاً فيمن يريد مزاولة أي مهنة طبية أن يحصل على تصريح بذلك من وزارة الصحة العمومية، كما أوجب عليه أيضاً أن يطلب من النقابة قيد اسمه في جداولها[٢٠٠]
هذا وقد اتبع المشرع الأردني ذات النهج، حيث فرض العضوية الإجبارية وذلك بأن يسجل في النقابة قبل أن يحصل على الترخيص كل من يريد مزاولة المهنة في الأردن، حيث أرادت هذه النقابات جمع كل أبناء المهنة في مؤسسة واحدة لا يشذ عنها أحد، وأرادت أيضاً جمع الرسوم من الأعضاء من خلال إجبارهم على الانضمام للنقابة بهدف إدامة النقابات وتمكينها من القيام بأعمالها[٢٠١]

وفي اتجاه مغاير تماماً اعتبرت بعض الدول حرية عدم الانضمام مظهراً من مظاهر الحرية الفردية، حيث قامت تلك الدول كبلجيكا واليونان بحماية حرية عدم الانضمام وجعلت المساس بهذه الحرية جريمة جنائية[٢٠٢]

ومن الجدير بالذكر أن لكل من الفريقين مبرارته وحججه حول إلزامية العضوية أو حريتها وهو ما سنبحثه كالآتي :

**أولاً : أنصار الانضمام الإجباري.**

**ثانياً : خصوم الانضمام الإجباري.**

**أولاً : أنصار الانضمام الإجباري:**

يرى أنصار الانضمام الإجباري وجوب تنظيم الحرية الفردية تنظيما يكفـل تحقيـق المصـلحة الجماعية ويرون في الإجبار على الانضمام وسيلة لجمع كل أبناء المهنة في نقابة واحـدة ممـا يمكنهم من حماية حرياتهم الفردية ومن إخضاع القائمين على إدارة النقابة لرقابتهم الجماعية.

ويقولون إن قيام النقابات بالتنظيم والتمثيل المهني يقتضي وجود نقابات إجبارية تجمع كل أفراد المهنة لا نقابات اختيارية تضم بعض هؤلاء الأفراد.

وإن ذلك لا يتحقق إلا بإجبارهم على الانضمام إليها وحرمانهم من حرية عدم الانضمام وحريـة الانسحاب بعد الانضمام تغليباً للمصلحة العامة التي اقتضت إخضـاع المهـن للتنظـيم، علـى

---

200 القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص١٢٢

201 حمزة، زيد، العضوية الالزامية، مرجع سابق، ص٢٦

202 الرشواني، منار، مرجع سابق، ص٢٢

المصلحة الفردية التي تقتضي عدم إجبار الأفراد على الانضمام على ألا تقوم النقابات الإجبارية بتقييد الحريات الفردية للأعضاء إلا بالقدر اللازم لتحقيق المصالح المهنية.

والعضوية في نقابات المهن إجبارية (obligatoire) بمعنى أن القانون يتطلب تـوافر شـروط علمية وفنية في العضو النقابي في نقابة المهن الحرة ولا يستطيع من يحمـل هـذه المـؤهلات ممارسة مهنته إلا بانضمامه للنقابة التي تمثل هذه المهنة أي أنه مجبر على الانضمام لهذه النقابة كي يستطيع ممارسة مهنته كذلك يعتبر حق الانسحاب من النقابة قانونيا وإن أراد هذا فإنه يفقـد الترخيص القانوني الممنوح له بمزاولة المهنة.[٢٠٣]

ويؤمن بعض الفقهاء بضرورة إلزامية العضوية لا في النقابات فحسـب بـل فـي كثيـر مـن الجمعيات النوعية كغرف التجارة والصناعة وغيرها[٢٠٤]

هذا ويقول المتحمسون للعضوية الإجبارية أنها تعود بالنتائج التالية:

_ أنها ترفد خزينة النقابة بمال وفير يمكنها من القيام بمسؤولياتها ممـا لا يحـدث لـو تركـت العضوية حرة.

_ أنها تضبط سوق العمل بفرض الأنظمة النقابية على كل العاملين في المهنة.

_ أنها تضبط سلوك وتصرف أبناء المهنة أو التجارة أو العمل الواحد فيما يتعلق بالعلاقات بـين الأعضاء وبين النقابة وغيرها.

_ أنه كلما زاد عدد الأعضاء أصبح للنقابة وزناً أكبر في الضغوط على الآخـرين أو الجهـات الأخرى لتحقيق المنافع والمصالح للأعضاء.

_ منع التشتت وتفرق الجهود، تلافياً للخوف من انهيار النقابات بخروج الأعضاء منها.

ويرى جانب آخر من أنصار هذا الرأي :

إن إلزامية الانتساب ضرورية من أجل الحفاظ على المهنة وحمايتها من الدخلاء، فكيف نـنظم عملاً بدون إطار تشريعي لهذا العمل، وإننا في حال إلغاء الإلزامية فمن الجهة التـي ستضـمن جودة العمل وسلامته في هذه الأيام من الناحية المهنية، فالإلزامية هي التي تمكن النقابات مـن التأكد من شهادات منتسبيها وتخصصاتهم وتوفر الحد الأدنى لجودة المهني[٢٠٥]

---

[203] حنفي، عبدالله، مرجع سابق، ص٦٦٣

[204] زيد، حمزة، مرجع سابق، ص٢٦

[205] عاصم، غوشة، النقابات وتنظيم المهنة، النقابات ومؤسسة المجتمع المدني، مرجع سابق، ص٢٨

ويرى بعضهم أن الحق بإنشاء النقابات يستمده أبناء المهنة من الدستور مباشرة، كما هو الحـال بالنسبة للأحزاب السياسية سواء بسواء، فإنه لا يستقيم مع هذا الحق، إلغاء إلزام من يرغب فـي ممارسة مهنته، من الانتساب الى النقابة التي تقوم على هذه المهنة. ذلك أنه أصبح يقـوم علـى المهن المختلفة في الدول الديمقراطية، مؤسسات نقابية تنظم شـؤون المهنـة، وتضـبط عمـل المنتسبين إليها، على نحو يحقق مصلحة الجمهور الذي تقدم المهنة خدماتها إليـه، وفـي نفـس الوقت أصبح هذا يحقق مصلحة مشروعة لأعضاء المهنة أنفسهم. ولذلك تم إنشاء نقابات للعديد من المهن، بمقتضى قوانين تصدر لهذه الغاية، وأصبح قانون نقابة كل مهنة، يحدد الشروط التي ينبغي توافرها في المنتسب الى النقابة، ويبين وسائل تقدمه في المهنة، والمزايا التي يتمتع بهـا، والسلوكيات التي ينبغي عليه أن يلتزم بها وذلك تحت طائلة العقاب لمن يخالف القواعد المنظمة لها، هذا فضلاً عن التقاعد والضمان الاجتماعي والتأمين الصحي، التي تحققها النقابة لمنتسبيها. ومن شأن مثل هذه التنظيمات النقابية أن تحمل عن كاهل الدولة عبئاً كبيراً.[٢٠٦]

يضاف الى ذلك، أن تنظيم المهن المختلفة، وإدارتها على نحـو يـتلاءم مـع طبيعتهـا الفنيـة والتخصصية، وما يقتضيه ذلك من ضبط لعملها، أمر قد تتجاوز متطلباته، الوسائل والأسـاليب البيروقراطية للعمل الحكومي.

وعلى هذا، فقد كان من الطبيعي أن تفرد الدول نصوصاً في قوانين النقابـات، توكـل إليهـا، ككيانات قانونية تتمتع بشخصيات معنوية، إدارة شؤونها، وتجعل الإنتماء إليها إلزامياً. والإلـزام بالانتماء للمهنة هنا لمن يريد ممارسة العمل الذي تنظمه، مصدره القانون الـذي يصـدر عـن السلطة التشريعية، استناداً الى الدستور وفقاً لما سبق، وليس الـى إرادة شـخص أو أشـخاص بعينهم. يضاف الى ذلك أن إلزام أبناء المهنة بالإنتساب لنقابتهم كشرط لممارسة المهنة التي تقوم عليها تلك النقابة، لا يعني مصادرة حرية أصحاب تلك المهنة أو حتى المساس بحريتهم. ذلك أن الحرية تعني إرادة تمارس سلوكاً تضبطه وتنظمه قواعد عامة ومجردة، سواء أكـان مصـدرها نصوص الدستور أو نصوص القوانين.

ولا يرد القول، أن الإلزام بالانتماء الى نقابة المهنة، كشرط لممارسة تلك المهنة، فيـه مسـاس بحرية أصحاب المهنة، ذلك لأن الحرية ليست سلوكا إراديا يمارس في المطلق، وإنمـا سـلوك يمارس وفقاً لضوابط وقواعد اجتماعية، محكومة بنصوص دستورية تقرر المبـدأ، ونصـوص قانونية تصدرها السلطة التشريعية، تحتوي على قواعد عامة ومجردة لتنظيم المبدأ. وعلى سبيل المثال: أن الدستور الأردني ينص على حقوق وحريات للأردنيين وعلى المساواة بينهم، لكنه لا

---

[206] خصاونة، زياد، مذكرة خطية، مرجع سابق، ص٥٨

يتعارض مع هذه الحقوق والحريات والمساواة، أن ينص القانون مثلاً على أن سن الرشد ثمانية عشر سنة، وبالتالي تصبح تصرفات من لم يبلغ هذا السن باطلة أو موقوفة. فمثل هـذا الـنص، وإن أفرد لطائفة من الأردنيين أحكاماً خاصة، إلا أن هذه الأحكام تظل تنظيما يـدخل التشـريع بشأنه تحت ولاية السلطة التشريعية إنطلاقاً من نصوص الدستور، دون أن يشـكل ذلـك سـلباً لحقوق أو حريات أو مساواة أو إنقاصاً منها[٢٠٧]

هذا ويعد الانضمام للنقابات المهنية إجبارياً في فرنسا إذ يجبر الشارع الفرنسـي بعـض أبنـاء المهن كالمحامين والمهندسين والصيادلة والأطباء على الانتساب للنقابات ويجعل من ذلك شرطاً لمزاولة المهنة ويجعل من ممارسة المهنة قبل القيد في الجداول جريمة جنائية هي المزاولة غير القانونية للمهنة.

وبذلك تعتبر نقابات المهن في فرنسا نقابات إجبارية فيكون الإجبار وسيلة لجمع أبناء المهنة في نقابة واحدة مما يمكنهم من حماية حقوقهم الفردية ومن إخضاع القائمين على إدارة النقابة للرقابة الجماعية، وقيام النقابة بوظيفة التمثيل المهني تقتضي أن تكون إجبارية على أن لا تقوم النقابـة بتقييد الحرية الفردية إلا بالقدر اللازم لتحقيق المصالح المهنية[٢٠٨]

كما يسري ذات المبدأ على النقابات المهنية في مصر حيـث تقـول محكمـة القضـاء الإداري المصرية في أحد أحكامها أن المشرع أشترط أولاً فيمن يريد مزاولة أي مهنة طبية أن يحصـل على تصريح بذلك من وزير الصحة العمومية كما أوجب عليه أيضا قيد اسمه في جداول النقابة.

هذا بالنسبة لما جرى عليه العمل في مصر أما في الأردن فإن الوضع لا يختلف كثيرا، فمـن خلال استعراض نصوص القوانين التي تحكم النقابات المختلفة نجد أن هذه النقابات تخضع لمبدأ الانضمام الإجباري دون شك إذ نلاحظ أن النقابة تجعل من الانضمام إليها شرطا أساسيا لمزاولة المهنة وترتب العقوبة على أولئك الذين يمارسون المهنة دون قيد أسمائهم في سجلات النقابة.

تنص المادة٢٠ من قانون نقابة المهندسين رقم١٥ لسنة ١٩٧٢ على أن "يمنع أي شـخص مـن مزاولة مهنة الهندسة في المملكة إلا بعد أن يستكمل إجراءات التسجيل في النقابة"

كما تؤكد المادة٢٦ من ذات القانون على ضرورة أن تتأكد أي دائرة من الـدوائر الحكوميـة أو مؤسسات الرسمية أو المجالس البلدية قبل استخدام أي مهندس من أنه مسجل في النقابة.

---

207 الحموري، محمد، من بحث منشور على النترنت بعنوان توصيات الأجندة وإلزامية العضوية في نقابة الصحفيين، www.Hammouri &partners.co

208 القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص١٩٦

كما تعتبر المادة١٠ من ذات القانون عضوا في النقابة كل من سجل اسمه مهندسـاً أو مهنـدس تطبيقي في سجلات النقابة بمقتضى أحكام هذا القانون.

وحين النظر في قانون نقابة المحامين نجد أن الوضع لا يختلف كثيراً فمن خلال نصوص قانون نقابة المحامين النظامين رقم(١١) لسنة١٩٧٣ نجد أن الانضمام هو شـرط لممارسـة المهنـة وتخلف هذا المبدأ هو سبب في إيقاع العقوبات التأديبية.

فتنص المادة ٣٨ من قانون نقابة المحامين على أن "مزاولة مهنـة المحامـاة حـق محصـور بالمحامين المسجلين في النقابة دون غيرهم وفقاً لأحكام هذا القانون"

كما تشترط المادة ٧ من ذات القانون على من يمارس المهنة أن يكون اسمه مسجلاً في سجلات المحامين الأساتذة.

وتشير المادة ٢٤ إلى أن كل محام اشتغل بالمحاماة ولم يكن اسمه وارد فـي سـجل المحـامين المزاولين السنوي تطبق عليه العقوبات التأديبية الواردة في هذا القانون.

كما تنص المادة(١٥) من قانون نقابة الصحفيين رقم(١٥) لسنة١٩٩٨ على أنه:

لا يجوز لأي مؤسسة صحفية في المملكة استخدام أي شخص في أي عمل صحفي إذا لم يكـن من الأعضاء المدرجة أسماؤهم في سجل الصحفيين الممارسين.

وهذا ويدور الجدل حول إجبارية العضوية في النقابات المهنية وتعارضها مع حقوق الإنسان.

فبنظرة إلى التاريخ يظهر جليا أن الثورة الفرنسية التي تعتبر مبعث حقوق الإنسـان بصـورتها الحالية والعالمية وبالرغم من قيامها بإلغاء نظام الطوائف للمهن والذي كان موجودا في فرنسـا قبل ذلك، هي ذاتها قد غضت الطرف عن الروابط المهنية للأطبـاء والمحـامين والجـراحين والصيادلة التي كانت موجودة في ذلك الوقت والتي تعادل النقابات المهنية الموجودة في وقتنـا الحاضر، في وقت لاحق وفي عهد الإمبراطورية الأولى أخضع المشرع الفرنسي مزاولة بعض المهن للتنظيم واشترط فيمن يزاولها حصوله على مؤهلات علمية معينـة وقيامـه باستصـدار ترخيص إداري بمزاولتها كما هو الحال بالنسبة لمهنة توثيق العقود والمحامين ووكلاء الدعاوى والمحضرين وسماسرة الأوراق المالية ثم أصدرت حكومة فيشي جملة قوانين بإنشـاء نقابـات تستهدف تنظيم مهنة الأطباء البشريين والبيطريين وأطبـاء الأسـنان والصـيادلة والمهندسـين واستمر العمل بهذا التنظيم حتى وقتنا الحالي[٢٠٩]

[209] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص١١٠

كذلك يمكن إيجاد هذا التنظيم للمهن القائم على مبدأ إلزامية العضوية في النقابات المهنية كشرط لمزاولة المهنة في دول من أعرق الديمقراطيات في العالم،ففي بريطانيا (التي هي ذاتها تأخذ بمبدأ العضوية الاختيارية في نقابة الأطباء) يعتبر الانضمام إلى جمعية القانون التي تشكل جهازا تمثيليا لمهنة المحاماة في هذا البلد شرطا مسبقا لممارسة المهنة فيها، وذات الأمر فيما يتعلق بممارسة المحاماة في نيوزيلندا إذ تستلزم هذه الممارسة الحصول على رخصة بمزاولة المهنة بعد أداء الرسوم.

بناء على ما سبق فيبدو أن الأصل في حالة النقابات العمالية هو اختيارية العضوية فيها ذلك أن القانون يكفل للعامل حق الانضمام للنقابة او عدمه وكذلك الانسحاب منها دون أية آثار قانونية تجاهه[٢١٠]

أما الأصل في حالة (النقابات المهنية) هو إجبارية أو إلزامية هذه العضوية وأن الاستثناء هو اختيارية العضوية.

**ثانياً: خصوم الانضمام الإجباري**

يرى خصوم هذا المبدأ أن الانضمام الإجباري يتعارض مع ما نص عليه البند (أ) من الفقرة (١) من المادة (٨) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٦ كانون الأول ١٩٦٦ والذي دخل حيز التنفيذ في كانون الثاني ١٩٧٦ وجاء فيه:-

تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة ما يلي:

حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها دونما قيد، سوى قواعد المنظمة المعنية على قصد تعزيز مصالحه الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها ولا يجوز إخضاع ممارسة هذا الحق لأي قيود غير تلك التي ينص عليها القانون، وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم.

كما يقيم أنصار اختيارية العضوية حجتهم على تعارض هذا المبدأ مع نص المادة ٢٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة لهيئمة الأمم المتحدة في ١٠ كانون الأول ١٩٨٤ والتي نصت على أنّه :

---

[210] حنفي، عبدالله، مرجع سابق، ص ٦٦٢

١. لكل شخص حق في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية.
٢. لا يجوز إرغام أحد على الانتماء لجمعية ما.

وفي إطار الجدل حول مدى تطبيق هذا الميثاق في الأردن، وهل يسمو على قـوانين النقابـات المهنية فإننا نشير إلى أن المحاكم الأردنية تؤيد سمو المعاهدات الدولية على القـوانين العاديـة والمراسيم الإدارية، ففي مجال تنازع المعاهدات مع القوانين العادية رجحت محكمة التمييز فـي القضية رقم ١٩٧٨/٦٩ معاهدة تسليم المجرمين الأردني بسبب تنافيه مع هذه المعاهدة[211]

ويرى جانب من خصوم الانضمام الإجباري :

أن الحكومات تعدت حدودها في محاولة إرضاء النقابات حين أنشأتها، ولقد حدث هذا الافتئـات على نص المادة ٢٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان دون سوء نيـة ودون أن ينتبـه لـه أحد،فالإكراه في نظره ظلم وقهر في (الدين) فكيف في الانضمام إلى نقابة؟

وتعليقاً على نص المادة ٢٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان فهم يقولون أن هذا الـنص لـم يأت عبثاً بل بعد تجارب مريرة تسببت بها قوانين العضوية الإلزامية للانتساب للنقابات من حيث استغلالها في أداء وظائفها خارج اختصاصها، ومن حيث ربط جميع الأعضاء فيها أمنيـاً فـي كثير من الحالات[212]

وفي هذا فإن المعارضين لفكرة الإلزامية في عضوية النقابات يرون بحق أنه أصبح من المسـلم به صيانة الحريات النقابية وتوفير الضمانات الخاصة بها، وإن غياب هذه المبادىء والضمانات يعتبر انتهاكاً وخروجاً على القواعد الدولية [213]

كما يرى خصوم الإلزامية النقابية أن حجة المؤيدين للإجبار على الانضمام للنقابات والمتمثلـة في حماية المهنة التي تعالج أموراً مهمة كالطب والهندسة وغيرها، يمكـن حلهـا مـن خـلال ترخيص تلك المهن من قبل جهات حكومية، فعلى سبيل المثـال لا تمـارس مهنـة الطـب إلا بترخيص من وزارة الصحة، فإحالة ترخيص المهن إلى جهات رسمية يحول دون العبث بها أو التجاوز عليها وهو ما يمكن تحقيقه دون الإجبار[214]

---

[211] الجندي، غسان هشام، الجماليات البركانية في مبادىء القانون الدولي، ٢٠٠٥، دار وائل للنشر، عمان، ص١٣٦

[212] حمزة، زيد، العضوية الإلزامية في النقابات، ورقة عمل، مذكور في النقابات ومؤسسات المجتمع المدني، مرجع سابق، ص٢١

[213] الزيدي، محمد، الحريات النقابية، لا يوجد زمان نشر، المعهد العربي للثقافة العمالية، بغداد، ص١٢١

[214] حمزة، زيد، مرجع سابق، ص٥٠

ويمكن القول أن الحجة بتعارض إلزامية العضوية في النقابات المهنية في الأردن مـع مبـادئ حقوق الإنسان تثير عدداً من الأمور:فمن ناحية يبدو واضحاً الخلط في هذا الرأي بين النقابـات المهنية والنقابات العمالية ذلك أن الانضمام للنقابات العمالية اختياري وكذلك الانسحاب منها بعد الحصول على العضوية اختياري أيضاً ويكفل القانون حق العامل في الانضمام أو عدم الانضمام للنقابة العمالية، ويكفل له أيضا حق الانسحاب منها دون أن يترتب على انضمامه أو عدمـه أو انسحابه أية آثار قانونية تجاهه.

وبحسب قانون العمل الأردني رقم(٨) لسنة ١٩٩٦ يعرف العامل بأنه: كل شخص ذكرا كان أو أنثى يؤدي عملاً لقاء أجر ويكون تابعا لصاحب العمل وتحت إمرته ويشمل ذلك الأحداث ومـن كان قيد التجربة أو التأهيل ليظهر بذلك الفرق جلياً بين العمال الـذين ينتمـون إلـى النقابـات العمالية، والمهنيين أعضاء النقابات الذين لا يتبعون في الغالب لصاحب العمل.

وفي حالة العمال فإن الأصل الذي نصت عليه وضمنته الاتفاقيات الدولية الصادرة عن منظمـة العمل الدولية وتلك العربية الصادرة عن منظمة العمل العربية وهو مبدأ حرية ممارسة النشـاط النقابي أي حق العامل في الانضمام إلى نقابة ما أو الانسحاب منها مما يستتبع الأمور التالية:

لا يجوز أن تشترط النقابة عل صاحب العمل عدم تعيين العمال إلا إذا انضموا إليها.

لا يجوز أن تشترط النقابة على صاحب العمل الاستغناء عن خدمة العمال في حالة انسحابهم من عضويتها.

وقد ورد هذا الحق في الاتفاقية العربية للحريات النقابية عام ١٩٦٥ حيث نصت المادة الثالثـة عشرة على :

(يكفل تشريع كل دولة حرية العامل في الانضمام أو عدم الانضمام إلى النقابـة وحريتـه فـي الانسحاب منها)[٢١٥]

وهو ما أخذ به أيضا قانون العمل الأردني رقم(٨) لسنة١٩٩٦ الذي نص فـي الفقـرة(أ) مـن المادة(٩٧) على أن :للعمال في أي مهنة تأسيس نقابة خاصة بهم وفق أحكام هذا القانون وللعامل في تلك المهنة حق الانتساب إليها إذا ما توافرت فيه شروط العضوية[٢١٦]أضف إلى ما تقدم، فإن الادعاء بعدم دستورية الالزامية في عضوية النقابات المهنية وبمخالفة الإلزامية لمباديء حقـوق الإنسان الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أو المادة ٢٢ من اتفاقيـة العهـد الـدولي

[215] الزيدي، محمد، مرجع سابق، ص ١٢٢

[216] الرشواني، منار، مرجع سابق، ص٣٧

الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦ هو ادعاء يجانب الصواب والحقيقة، فالنصوص الواردة في تلك الاتفاقيات لا تعني على الإطلاق أن مبدأ إلزامية العضوية مخالف للإعلان العالمي لحقوق الإنسان لأن تنظيم المهن الحرة كالطب والمحاماة والهندسة يستلزم الإجبارية في العضوية، وبخلاف ذلك سوف يتعذر تنظيم تلك المهن ورقابتها من خلال النقابات التي نشأت أصلاً لهذه الغاية. ومن هنا ينبغي عدم الخلط بين المنظمات التطوعية التي تقدم مصالح للأعضاء وبين النقابات المهنية التي تهدف لتنظيم المهن ورقابتها.

وبحسب بعض الآراء فإنه لو كان صحيحاً أن مبدأ الإلزامية يتعارض مع حقوق الإنسان لما كانت دولاً عريقة عديدة أبرزها فرنسا قد أجازت هذا المبدأ في تشريعاتها[٢١٧]

ولكن ما هو أثر هذا المبدأ على طبيعة النقابة التي ترك المشرع أمر تكييفها لاجتهادات الفقه والقضاء.

## الفرع الثاني

## تكييف النقابات استناداً لمبدأ الانضمام الإجباري

تميل النقابات الإجبارية إلى تحويل علاقتها بالأفراد من علاقة اتفاقية إلى علاقة تفرضها على هؤلاء الأعضاء لتنتقل بذلك من دائرة القانون الخاص إلى القانون العام.

فالنقابات المهنية شخصاً معنوياً عاما وذلك وفقا للرأي الذي يقول أن شرط الانضمام الإجباري يجعلها كذلك[٢١٨]

وهذا المبدأ يميز النقابة المهنية عن غيرها من النقابات كالنقابات العمالية مما يعطيها الحق في مراقبة القيد في الجداول، ومن خلال تتبع آراء الفقه في هذا الشأن نجد أن الفقيه(فالين) يقول في أحد آرائه:

إن النقابة شخص معنوي عام والدليل الأول على ذلك هو إجبار الأطباء مثلا على الانضمام للنقابة إذ لا يمكن للطبيب الحاصل على دبلوم الطب ممارسة مهنة الطب إلا بعد القيد في جدول

---

217 خصاونة، زياد، مرجع سابق، ص٦٢

218 حامد،عمر أحمد،١٩٩٧، أثر الخصائص المؤسسة للنقابات على دورها السياسي،رسالة ماجستير،جامعة آل البيت،ص٤٦

النقابة وإلا تعرض لعقوبة قد تكون جنائية بتهمة مزاولة المهنة مزاولة غير قانونيـة، وإذا لـم ترفع النيابة العامة الدعوى الجنائية ضده كان للنقابة حق تحريك الدعوى الجنائية[٢١٩]

وشايع عدد لا بأس به من الفقهاء هذا الرأي فقالوا إن النقابة مؤسسة عامـة ولـيس أدل مـن استهدافها المصلحة العامة فضلا عن إجبار الأفراد على الإنضمام إليها.

ويقول بعضهم إيضاحا لذلك أن إنتساب الفرد إلى الوحدات االإقليمية وهـي( منظمـات عامـة) يعتبر إنتساباً إجبارياً إذ يتم بمجرد إقامة الفرد في دائرة المديرية، وهي إقامة تنشـئ لصـاحبها حقوقاً وواجبات كحقه في إنتخاب أعضاء المنظمة وإلتزامه بدفع ما تقوم هذه المنظمات بتحصيله من الضرائب والرسوم ثم إنتساب الفرد للدولة يعتبر إجباريا يقع من تلقاء نفسه حيث يتم بمجرد الولادة في إقليم الدولة. [٢٢٠]

كما يقول الفقهاء أنه وإستناداً لإجبار بعض أبناء المهن على الإنضمام إلى بعض النقابات المهنية فإنه يجب تمتع النقابات بسلطة تشريعية وأخرى قضائية وذلك بالنسبة لشؤون المهنة وضـرورة إدخال النقابات مستقبلاً في عداد المنظمات العامة كما هو الحال فـي بعـض الـدول كأسـبانيا والبرتغال التي تنظر إلى المسألة النقابية كمسألة من مسائل القانون العام، وتجعل مـن النقابـة منظمة عامة لا تعترف بمبدأ الحرية النقابية وتعدد النقابات، وتعتنـق مبـدأ النقابـة الإجباريـة الواحدة رغبة في تحقيق المصلحة العامة للمجموع فالنقابة الإسبانية مثلا تعتبر منظمة عامة تقوم الدولة بتعيين القائمين على رئاستها وتصدق على نظامها وتراقـب نشـاطها وتمنحهـا بعـض سلطاتها[٢٢١]

كما يشير الفقيه(جاك رينو) إلى أن نقابات المهن هيئات منتخبة تتمتـع بإسـتقلال كبيـر مـن الناحيتين الإدارية والمالية وهو يدخل هذه النقابات في أشخاص القانون العام لأنها تجبـر أبنـاء المهنة على الإنضمام إليها كما تجبرهم على دفع إشتراكاتهم[٢٢٢]

---

219 الحمود، وضاح محمود رشيد،١٩٩٢،المرفق العام كمعيار لتحديد نطاق القانون الإداري،رسالة ماجستير،الجامعة الأردنية،ص٧٥

220 القباني،محمد بكر،مرجع سابق،ص١٢٨

221 الرشواني، منار، مرجع سابق، ص٤٠

222 القباني،محمد بكر،مرجع سابق،ص١٢٥

فهذا المبدأ يلعب دورا كبيرا في تكييف النقابة فينقلها من دائرة القانون الخاص إلى العام بتحويل العلاقة بينها وبين الأفراد من علاقة عقدية إلى علاقة يخضع فيها الأفراد للنقابة مما يسهم في وصف النقابة بالشخص العام.

وفي تقديري فإن الإنضمام الإجباري للنقابة هو أحد حقوق السلطة العامة وإمتيازاتها والتي تمنح للنقابات تغليباً للمصلحة العامة وهو ما يعتبر واحداً من أهم المعايير التي تضع النقابة في مصاف الأشخاص المعنوية العامة، فمهمة النقابة تجعل نشاطها محكوماً للقانون العام وهذا الإنضمام الإجباري يمنح النقابة وظيفة مزدوجة فهي تمثل المهنة لدى الدولة وتشرف على أبناء المهنة في أدائهم لأعمالهم لذا فهي تملك حق اصدار اوامر ملزمة لهؤلاء الاعضاء ووضع قواعد ملزمة لممارسي المهنة وقد يجعلها ذلك تخضع للوصاية الادارية من جانب الحكومة[٢٢٣]

إلا أن هذا المعيار لا يكفي وحده لاعتبار النقابة شخص من أشخاص القانون العام، ذلك أن الانضمام الاجباري وفقاً لآراء فقهية عديدة ليس وفقاً على أشخاص القانون العام، ومثال ذلك (جمعيات الصيادين) في فرنسا والتي اعتبرها القضاء الإداري من أشخاص القانون الخاص على الرغم من أن الانضمام إليها إجباري طبقاً لنص القانون الذي جعل الانضمام إليها شرطاً ضرورياً للحصول على ترخيص بمزاولة الصيد[٢٢٤]

كما أن المنظمة القائمة على إدارة النقابات لا تتمتع بالصفة العامة طبقاً لعدد من المعايير الأخرى كطبيعة النشاط أحياناً، وأصل النشأة، وسيطرة الدولة عليها، واستهدافها المصالح الخاصة للأعضاء في كثير من الأحيان.

وتخضع النقابة للعديد من المباديء القانونية الأخرى التي تحكم عملها كمبدأ الانتخاب والذي سنعرض له في المطلب الثاني.

[223] زيتون،فتحي،المؤسسات العامة في فرنسا،مرجع سابق،ص٤١

[224] كنعان، نواف، مرجع سابق، ص١٠٣

## المطلب الثاني

## طبيعة النقابة بحسب مبدأ الانتخاب

يسيطر مبدأ الانتخاب على تكوين المؤسسات العامة المهنية،فالأصل فيها أنها هيئات منتخبة يقوم ابناء المهن باختيار القائمين على رئاستها وادراتها بطريق الانتخاب[٢٢٥]

وهو المبدأ الذي قصد المشرع من خلاله تحقيق الاستقلال الاداري للنقابة وهو يلعب دوراً كبيراً في التنظيم الداخلي لشؤون النقابة كما أنه يختلف باختلاف طبيعة النقابات المهنية.

هذا ويعد انتماء الأعضاء إلى نقاباتهم من القضايا الهامة التي تزيد من فعالية دور النقابة وتغلغل هذا الدور بين قطاعات واسعة من المجتمع، ويتحقق هذا الانتماء من خلال ازدياد مشاركة الأعضاء في اتخاذ القرار وهي مسألة ذات أهمية بالنسبة لوضع النقابات المهنية[٢٢٦]

فمن الجدير بالذكر أن مؤشر المشاركة بانتخابات النقابة يستخدم عادةً للاستدلال على مدى فاعلية النقابات المهنية في أداء دورها، فقد يؤدي العزوف عن المشاركة بالانتخابات لتغيير توجهات النقابات بشكل أو بآخر[٢٢٧]

ويلاحظ من خلال تتبع اجتماعات الهيئات العامة في النقابات المهنية الأردنية خاصة تلك المتعلقة بانتخابات النقيب وأعضاء مجلس النقابة أن هناك تبايناً بين النقابات المختلفة بالنسبة لمشاركتها في الانتخابات[٢٢٨]

كما يمكن القول أن للنظام الإنتخابي في النقابات المهنية خصائص مشتركة في جميع تلك النقابات تظهر من خلال قوانين تلك النقابات المهنية في الدول المختلفة، كمراعاة التمثيل الإقليمي أو سيطرة الطابع الديمقراطي، أو ربط المشاركة بالانتخابات بتسديد الاشتراك السنوي، أو مراعاة التمثيل الشبابي في النقابات[٢٢٩]

واستناداً للاعتبارات السابقة سنعمل على دراسة **مبدأ الانتخاب في عدد من النقابات المهنية في الفرع الأول**

[225] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص١٩٦

[226] حمايل، عمر، مرجع سابق، ص٨٩

[227] الرشواني، مرجع سابق، ص٥٢

[228] حمايل، عمر، مرجع سابق، ص٩٠

[229] عبد المنعم، أحمد فارس، السلطة القضائية والنقابات المهنية في مصر، ١٩٩٦، لا يوجد دار نشر، ص٦

كما أن المناط لتحقيق استقلال الهيئات المهنية هو استقلال القائمين على إدارتهـا فـي مباشـرة اختصاصاتهم، وأن هذا الاستقلال لا يتحقق إلا بوسيلة الانتخاب، وهو ما قد يدخل النقابات فـي عداد أشخاص القانون العام وهو ما قد يسبغ على قراراتها الصفة الإدارية.

ومن هنا فإن **تأثير مبدأ الانتخاب على تكييف النقابات هو موضوع الفرع الثاني.**

## الفرع الأول
## الانتخابات النقابية

يعتبر مبدأ الانتخاب واحداً من أهم المباديء التي تميز النقابات المهنية عن المؤسسـات العامـة الإدارية أو تلك الاقتصادية والتي يعين القائمون علـى رئاسـتها وإدارتهـا بواسـطة السـلطة الادارية[٢٣٠]

وتقوم على إدارة المهن مجالس منتخبة بواسطة أبناء المهن، فنقابة الأطباء فـي فرنسـا مـثلاً تتألف من مجالس منتخبة تقوم بدورها بإنتخاب من يقومون على رئاستها كما أن تكـوين نقابـة المحامين في فرنسا أيضاً يرتكز على مبدأ الإنتخاب.

وللنظام الانتخابي في النقابات المهنية عدد من الخصائص المشتركة نذكر منها :

أولاً :

أن معظم قوانين النقابات المهنية تجعل انتخاب النقبـاء ومعظـم أعضـاءالمجالس فيهـا مـن اختصاص الجمعيات العمومية لهذه النقابات، وهو الأمر الذي يوضح الطابع الديمقراطي للبنـاء التنظيمي للنقابات المهنية[٢٣١]

وللاستدلال على هذا الأمر فإننا نقول أن مجلس النقابة حسب قوانين النقابات المهنية الأردنية هو المسؤول عن إدارة شؤون النقابة ونشاطاتها، وهو الذي ينتخب رؤوساء اللجان الفرعيـة وهـو الذي يدير أموال النقابة ويحافظ على مباديء المهنة وتقاليدها ويدافع عن حقوقها[٢٣٢]

---

[230] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص١٩٦

[231] عبد المنعم، أحمد فارس، مرجع سابق، ص٧

[232] حمايل، عمر، مرجع سابق،ص٦٠

ثانياً :

تتمتع النقابات بخصائص مشتركة بينها جميعاً فيما يتعلق باجراءات الانتخابات لمجلس النقابـة، سواء تعلق ذلك بشروط الفوز بمنصب النقيب أو عضوية المجلس، أو فيمـا يتعلـق بشـروط الترشيح لمنصبي النقيب أو عضو المجلس، ومن الأمثلة على ذلك في قوانين النقابـات المهنيـة الأردنية أنه يشترط في الترشيح لمنصب النقيب في النقابات الأربع أن يكون المرشح قد مـارس المهنة لمدة لا تقل عن عشر سنوات، وتكون مدة الدورة سنتين، ويجوز إعـادة انتخـاب نفـس النقيب لدورة ثانية فقط.

فعلى سبيل المثال تنص المادة ٢٤ من قانون نقابة الأطباء الأردنيين على أنه:

"يشترط في النقيب أن يكون أردنياً وأن لا يكون وزيراً أو موظفاً في المملكة أو فـي أي مـن مؤسساتها الرسمية أو موظفاً في هيئة دولية أو مؤسسة أجنبية، وأن يكـون قـد مضـى علـى عضويته مدة لا تقل عن عشر سنوات، وغير محكوم عليه بجناية أو جنحة مخلـة بالشـرف أو بعقوبة تأديبية"

ومن المواد التي تنص على ما يشابه هذه المادة ما ورد في المواد ٨٧/٨٦/٨٥ من قانون نقابـة المحامين النظاميين رقم(١١) لسنة(١٩٧٢)

ثالثاً :

يراعى في معظم الدول عند تشكيل النقابات التمثيل الإقليمي وفي هذا الصدد يوجد أسلوبان :

الأسلوب الأول هو اشتراك رؤوساء النقابات الفرعية في مجلس النقابة العامة، والأسلوب الثاني هو تقسيم الدولة إلى عدة مناطق وانتخاب عدد من الأعضاء عن كل منطقة[٢٣٣]

وهذا الأمر معمول به في مصر، حيث أخذت به نقابة المحامين بحيث يمثل المحامون في دائرة كل محكمة عدا محكمة استئناف القاهرة بعضو واحد على الأقل، وعضوين على الأكثر، وكذلك الأمر في نقابات المهن الطبية الأربعة والعلاج الطبيعي حيث تقسم الجمهورية إلـى ٦ منـاطق ينتخب عضوان عن كل منطقة.

كما يعمل بهذا الأمر في نقابة المحامين السويدين التي يبلغ عدد الأعضاء فيها (٣١٢٥) عضواً، وهي مقسمة إلى ٦ أقسام / فروع وهي (الشمالية، الجنوبيـة، الوسـطى، الشـرقية، الغربيـة، العاصمة ستوكهولم)

[233] عبد المنعم، أحمد، مرجع سابق،ص٨

وينتخب كل قسم عدداً من المندوبين على أساس عدد أعضاء المحامين المزاولين فـي منطقـة القسم، فقد شدد ميثاق النقابة على أهمية أن تكون فروع الاقاليم المختلفة ممثلـة فـي عضـوية مجالس النقابة[٢٣٤]

رابعاً :

يلاحظ في معظم النقابات المهنية أنها تراعي تمثيل الشباب في مجالس النقابة العامة، ففي مصـر يتروح تمثيل الشباب في مجلس نقابة المحامين بين عضوين ونصف أعضاء المجلـس، حيـث اشترطت المادة ١٣١ من قانون المحاماة في الفقرة د أن يكون من بين أعضاء المجلس عضوان من المحامين الذين لا تتجاوز مدة اشتغالهم بالمحاماة في تاريخ الانتخاب ١٠سـنوات ولا تزيـد سن أيهما في هذا التاريخ على ٣٥ عاماً[٢٣٥]

أما في الأردن فيلاحظ أن الترشيح لانتخابات النقابات المهنية يجري على أسس مهنية وسياسـية بشكل عام، ولا يوجد آلية معينة للانتخاب عبر قوانين النقابات بشكل يضمن التمثيل النسبي لكافة فئات وتخصصات الجسم النقابي [٢٣٦]

ومن هنا فإننا سنعرض بصورة موجزة للانتخاب في النقابات المهنية الأردنية بشكل خاص.

---

[234] خصاونة، زياد، مرجع سابق، ص٦٦

[235] عبد المنعم، أحمد، مرجع سابق، ص٧

[236] غوشة، عاصم، النقابات وتنظيم المهنة، مرجع سابق، ص٣٠

**الانتخاب في النقابات المهنية الأردنية**

يلاحظ من خلال تتبع النقابات المهنية في الأردن أن جميع النقابات تشارك في الإنتخابات النقابية مع تباين واضح في نسبة هذه المشاركة.

كما يعتبر العديد من النقابيين أن نسبة المشاركة في الانتخابات النقابية متدنية بشكل عام، وهو ما يعتبره بعضهم سبباً في إضعاف دور النقابات[٢٣٧]

ويمكن تلخيص ما تجري عليه الانتخابات في النقابات المهنية الأردنية من خلال عدة نقاط :

١. يجري الترشيح لانتخابات النقابات المهنية على أسس مهنية وأخرى سياسية، حيث أظهـرت الدراسات للانتخابات ضمن خمس دورات انتخابية بين عام ١٩٨٥ وعام ١٩٩٥ والتي أجراهـا الباحث عمر خريوش حمايل أن ٤٧,٥% من الأعضاء ترشحوا على أسس سياسـية وان ٤٤% منهم ترشحوا على أسس مهنية والباقي على أسس مهنية واجتماعية.

كما أظهرت ذات الدراسة أن هناك تبايناً في الترشيح للانتخابات بين عضـو مجلـس النقابـة والنقيب حيث خلصت إلى أن ٥٠%من النقباء قد رشحوا أنفسهم على أسس مهنية، و٣٠% منهم على أسس سياسية مهنية، والباقي على أسس اجتماعية وطنية.في حين أن ٥٠%مـن أعضـاء المجالس قد رشحوا أنفسخم على أسس سياسية مهنية و٤٣%منهم على أسس مهنية، والباقي على أسس مصلحية قطاعية خاصة بنقابتهم[٢٣٨]

٢. إن النظام الانتخابي المعمول به في النقابات المهنية الأردنية هو نظـام الانتخـاب المباشـر بمعنى أن انتخاب النقيب ومجلس النقابة يتم بشكل مباشر من قبل عضو الهيئة العامـة وبغيـر وسيط أو مندوب، وهو ما يرى فيه البعض أسلوباً يمكن الناخب من اختيار النقيـب وأعضـاء المجالس بنفسه ويحقق هدف الديمقراطية من خلال مشاركة أكبر عدد من الناخبين[٢٣٩]

٣. عدم وجود آلية في قوانين النقابات تضمن التمثيل النسبي أو الإقليمي لكافة شـرائح الجسـم النقابي.

٤. قدرة النقابات على تغيير أشخاص قيادتها، فمتوسط نصيب عضو النقابة لا يتعدى دورتـين والذين شغلوا منصب العضو في مجلس النقابة لدورة واحدة بلغـت نسـبتهم ٣٦,٣%، والـذين

---

[237] ملكاوي، أسامة، ورقة عمل (النقابات والمجتمع المدني)، مرجع سابق، ص٥٧

[238] حمايل، عمر، مرجع سابق، راجع الصفحات ٦٠_٦٦

[239] خصاونة، زياد، مرجع سابق، ص٦٤

شغلوا المنصب نفسه لدورتين بلغت نسبتهم ٣٥%، في حين أن نسبة ١٧,٥% مـن الأعضـاء شغلوا المنصب لمدة ٣دورات[٢٤٠]

إلا أن نقابة الصحفيين الأردنيين تعد من أكثر النقابات قدرة على تغيير أشخاص قيادتها، ويعـود ذلك إلى تميز تركيبة مجلس هذه النقابة لأن تركيبتها أقرب ما تكـون إلـى تركيبـة جماعـات المصلحة، فالمادة ٢١ من قانون النقابة تنص على أن مجلس النقابة يتألف من النقيـب وتسـعة أعضاء يتم انتخابهم من قبل الهيئة العامة وتكون مدة ولايته سنتين ويتألف المجلس من :

* ثلاثة أعضاء يمثلون الصحفيين العاملين في القطاع الخاص من غيـر مـالكي المؤسسـات الصحفية.

* ثلاثة أعضاء من مالكي المؤسسات الصحفية الأردنية في القطاع الخـاص المـرخص لهـم بإصدار مطبوعات صحفية.

* ثلاثة أعضاء من الصحفيين العاملين في القطاع العام.

كما قد يسيطر اتجاه معين أحياناً على مجالس النقابات لفترة طويلة، وتظهر الدراسات أن نقابات المهن الأردنية تملك القدرة على تغيير الاتجاه السياسي المسيطر عليها، حيث استطاعت النقابات تغيير الاتجاه القومي الذي كان مسيطراً على مجالس نقاباتها في الفتـرة الممتـدة بـين عـامي ١٩٨٥_١٩٨٩، بحيث سيطر الاتجاه الاسلامي عليها من الفترة ١٩٨٩_١٩٩٥

وبالمقارنة مع عدد من الدول الأخرى فإننا نذكر على سبيل المثال مصر والتي عجزت نقاباتهـا منذ أوائل الثمانينيات حتى أوائل التسعينيات عن التخلص من هيمنة الاتجـاه الإسـلامي علـى مجالسها[٢٤١]

٥. التباين في المشاركة بالانتخابات من نقابة إلى أخرى، حيث نجد أن أعضاء نقابة الصـحفيين من أكثر أعضاء النقابات مشاركة في الإنتخابات النقابية وقد يعود السبب إلى قلة عدد الأعضاء الذين وصلوا حتى نهاية١٩٩٥ إلى ما يقارب (٤٠٠)عضو ناهيك عن عدم إلتزام جميع الأعضاء

[240] حمايل، عمر، مرجع سابق، ص ٦٤

[241] عودة، محمود، الصعود السياسي الإسلامي داخل النقابات المهنية، ٢٠٠٠، الدار الثقافية للنشر، القاهرة، ص٢٣

المنتسبين للنقابة بتسديد الرسوم قبل موعد الإنتخابات وهو لا يتعارض بالضرورة مع انتماء الأعضاء للنقابة.

وتأتي نقابة المحامين في المرتبة الثانية فنسبة المشاركة في الإنتخابات النقابية مرتفعة وتصل إلى ٧٥% من الأعضاء، وتأتي في المرتبة الثالثة نقابة الأطباء من حيث نسبة المشاركة وتماثلها نقابة المهندسين حيث تصل نسبة الحضور ما بين ٥٠-٥٢

٦. تتشابه النقابات في كيفية إنتخاب النقيب حيث يكون الإقتراع الأول لإنتخاب النقيب من قبل الهيئة العامة في كل نقابة بالأكثرية المطلقة فإن لم يحصل أحد المرشحين على الأكثرية المطلقة كان إنتخابه بالأكثرية النسبية في الإقتراع الثاني، أما فيما يتعلق بنقابة الأطباء فإنه إذا تساوت الأصوات بين إثنين أو أكثر من المرشحين يعتبر الأقدم في الإنتساب للنقابة هو الفائز وتتشابه النقابات كذلك في شروط الترشيح وكيفية الإنتخابات لأعضاء مجالسها إذ تكفي الأكثرية النسبية للفوز[٢٤٢]

٧. يقول البعض بتدني نسبة المشاركة في الانتخابات النقابية في النقابات المهنية الأردنية، على الرغم من أن أعضاء هذه النقابات هم من النخبة الأكثر معرفة وثقافة في المجتمع، ويجدون في هذا العزوف على حد قولهم مؤشراً على تغيير توجهات النقابات المهنية مما يقود لتسييس العمل النقابي في الأردن[٢٤٣]

وتعليقا على ما سبق فإننا لا نرى أن الإنتخابات هي المؤشر الأهم لقياس مدى فعالية النقابات المهنية في أداء دورها على الصعيد المهني فهذه الإنتخابات وعلى العكس من الرأي الذي يصنفها ضمن عوامل النشاط المهني للنقابة قد تكون في كثير من الأحيان ساحة للمنافسة بين القوى السياسية الفعالة في النقابة مما يدفع بعض الإعضاء لعدم المشاركة فيها.

والدليل على ذلك ما أظهرته النسب المئوية حيث تبين أن٣٧,٥% من أعضاء نقابة أطباء كان ترشيحهم على أسس سياسية إضافة للأسس المهنية وكذلك الأمر في نقابة المهندسين حيث بلغت النسبة للترشيح على أسس سياسية ٤٧,٦% وبلغ نسبة المحامين الأعضاء الذين ترشحوا على

---

242 الخطيب، جمال، منظمات المجتمع المدني والنقابات، ٢٠٠٣، مركز القدس للدراسات السياسية، عمان، ص١٣٩

243 الرشواني، منار، مرجع سابق، ص ٧٥

أسس سياسية ومهنية٧٨% وهي نسبة مرتفعة تقود إلى تفسير منطقي لعزوف عدد من الأعضاء عن الإنتخابات النقابية.

وعلى الرغم من هذا العزوف إلا أنه يعد قليل نسبياً، ذلك انه يظهر على أرض الواقـع ومـن خلال نسبة مشاركة أعضاء النقابات المهنية في الإنتخابات الأخيرة لكل منها عدم دقـة القـول بتراجع هذه المشاركة بشكل عام، حيث تروا‌حت نسبة المشاركة وكما أشرنا ما بـين ٥١-٥٨% في السنوات ١٩٨٩/١٩٩٣/١٩٩٧/٢٠٠٣[٢٤٤]

ولتوضيح ذلك انظر الجدول التالي:

| التسلسل | النقابة | نسبة المشاركة | تاريخ الانتخابات |
|---|---|---|---|
| ١ | الأطباء | ٥٠% | ٢٠٠١/٥ |
| ٢ | المحامين | ٦٤% | ٢٠٠٣/٣/١٤ |
| ٣ | المهندسين | ٣٠% | ٢٠٠٣/٥/٩ |
| ٤ | أطباء الأسنان | ٧١% | ٢٠٠٢/٥/٢٥ |
| ٥ | الصيادلة | ٦٥% | ٢٠٠٢/٥/١٧ |
| ٦ | م.الزراعيون | ٤٢% | ٢٠٠٣/٣ |
| ٧ | الممرضون | ٤٣% | ٢٠٠٣/٤/٤ |
| ٨ | الأطباء البيطريون | ٤٣% | ٢٠٠٣/٥/١٧ |
| ٩ | الجيولوجيون | ٧٠% | ٢٠٠٢/٤/٢٤ |
| ١٠ | مدققو الحسابات | بالتزكية | _ |
| ١١ | الصحفيون | ٨٠% | ٢٠٠٢/٤ |
| ١٢ | رابطة الكتاب | ٩٤% | ٢٠٠١/٦ |
| ١٣ | الفنانون | ٧٢% | ٢٠٠١/٩ |

تم إعداد الجدول بالاستناد إلى :

سالم،هالة خليل، النقابات المهنية في الأردن حقائق وأرقام، ٢٠٠٣، مركز القدس للدراسات السياسية، عمان، ص١٦٠_١٦٨

[244] الرشواني، منار، مرجع سابق، ص55

ومن خلال دراسة النصوص القانونية التي تحكم النقابات في الأردن فإننا نجـد سـنداً قانونيـاً لخضوع كل من هذه النقابات لمبدأ الإنتخاب فنلاحظ أن المادة (٣) من قانون نقابـة المحـامين النظاميين رقم(١١) لسنة(١٩٧٢) تنص على أن "تتمتع النقابة بالشخصية المعنويـة والاسـتقلال المالي ويتولى شؤوونها مجلس تنتخبه الهيئة العامة"وبالتالي يخضع المجلس الذي يـدير النقابـة لمبدأ الإنتخاب.

كما تنص المادة (٥) من قانون نقابة المهندسين رقم١٥ على ذات الأمر" "تكون للنقابة شخصية إعتبارية وتتمتع بالإستقلال الذاتي ويتولى شؤونها مجلس تنتجه الهيئة العامة وفق أحكـام هـذا القانون"

وفي هذا الإطار فإننا نشير إلى ضرورة تطوير نظم الانتخابات في النقابات الأردنية ذلك لأنـه ووفقاً لبعض الآراء فإن النشاط النقابي انصرف عن مهمته في تحسين ظروف المهنة والمهنيين إلى مزاحمة التيارات الحزبية والسياسية في قيادة العمل العام، ووجدت الأحزاب في ذلك وسيلة لتغطية ضعف دورها الشعبي وانصرف المهنيون عن المشاركة بالانتخابات، مما جعل فرصـة الفوز في الانتخابات لأطياف سياسية بعينها تتناوب على قيادة النقابات[٢٤٥]

ولتجنب سيطرة حزب معين على النقابات وبهدف عدم زجها في أي صراع حزبي أو سياسـي، فإنه ينبغي التنبه لضرورة وجود قوانين عصرية تنظم عمل تلك الانتخابات، وإن من الآراء مـا يدعو لإصلاح النظام الانتخابي القائم من خلال تبني ما يسمى ب (الهيئة الوسيطة) بمعنى أن يتم انتخاب مجالس النقابات المهنية على درجتين بحيث ينتخب الناخب منـدوبين، ويتـولى هـؤلاء المندوبون انتخاب النقيب والمجلس[٢٤٦]

ومن الاقتراحات التي يمكن الإشارة إليها في هذا السياق، أن يتم تعديل التشريعات بمـا يسـمح برقابة القضاء على كافة الاجراءات الخاصة بانتخابات النقابات المهنية بجميع مستوياتها ومنـذ بدء إجرائها وحتى الانتهاء منها، وذلك أسوة بالقوانين والتشريعات المصرية التي تفرض تشكيل لجنة قضائية تكون مهمتها الإشراف الكامل على الانتخابات النقابية وذلك مـن خـلال تحديـد مواعيد الترشيح ومقار لجان الانتخاب، ومراجعة سجلات قيد الأعضاء بالنقابة العامة للتأكد من

[245] ملكاوي، أسامة، مرجع سابق، ص ٥٧

[246] خصاونة، زياد، مرجع سابق، ص ٦٤

سلامتها، وفحص كشوف الناخبين التي تعدها النقابة، والفصل في طلبات الاعتراض على قيـد الأسماء في كشوف الانتخاب، وإعلان نتيجة الانتخابات[٢٤٧]

على أنه إذا كان الإنتخاب هو الأصل في إختيار القائمين على إدارة المؤسسات العامة المهنيـة فإن التعيين هو الإستثناء وذلك أن إختيار القائمين على إدارة المؤسسات العامة المهنية بطريـق الإنتخاب لا يرتكز على صفة هذه المؤسسات كهيئات إدارية لامركزية وإنما يرتكز على صفتها كهيئات تمثيلية تقوم بتمثيل أبناء المهن وتنطق بلسانهم بالإضافة إلى قيامها بإداراة مرافق عامـة مهنية. فالاستقلال هو ركن اللامركزية المرفقية وهذا الاستقلال يمكن تحقيقه بوسائل أخرى غير الانتخاب، إلا أن الانتخاب يلعب دوراً كبيراً في تكييف النقابات ذلك أنه أحد المؤشرات الهامـة على استقلالية النقابات.

**وسنبحث في الفرع الثاني تأثير مبدأ الانتخاب على تكييف النقابة.**

## الفرع الثاني

## تأثير مبدأ الإنتخاب على تكييف النقابة

قبل الخوض في تكييف النقابات إستناداً لمبدأ الإنتخاب أن نوضح أن مسألة الإنتخاب هي المسألة الوحيدة التي ورد النص عليها بالنسبة لإختصاص محكمة العدل العليا بخصوص النقابـات فـي قانون محكمة العدل العليا رقم(١٢) لسنة١٩٩٢ في المادة التاسعة منه حيث ورد فيها:

تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة فيما يلي :

الطعون بنتائج إنتخابات مجالس الهيئات التالية:

غرف الصناعة والتجارة و(النقابات).....إلخ

هذا وقد بلغت الدقة في قرارات محكمة العدل العليا إستنادا إلى النص المذكور أعلاه أن ترفض أي طعن بقرارات النقابات لا يتعلق ب(نتائج) الإنتخابات حتى وإن كان مرتبطـا بالإنتخابـات ذاتها.

فقد جاء في أحد قراراتها:

إن رفض المستدعية (مجلس نقابة الإطباء الإردنية) طلب المستدعي ترشيح نفسـة لإنتخابـات النقابة ليس من القرارات القابلة للطعن لدى محكمة العدل العليـا بإعتبـاره لا يتعلـق بنتيجـة إنتخابات مجلس نقابة الأطباء وفقا لقانون محكمة العدل العليا رقم١٢ لسنة١٩٩٢ كما أن قـانون

---

[247] عبد المنعم، أحمد فارس، مرجع سابق، ص١٠_١١

نقابة الأطباء الأردنية رقم(١٣) لسنة١٩٧٢ يخلو من أي نص يجيز الطعن أمام محكمة العـدل في مثل هذا القرار الطعين مما يجعل دعوى المستدعي مستوجبة الرد شكلا لعدم الإختصاص[٢٤٨] إلا أن هناك من الاجتهادات الحديثة ما عدلت فيه محكمة العدل العليا عن رأيها بحيث اتسـعت صلاحيتها في نظر الانتخابات في مرحلة ما قبل اعلان النتائج ونذكر في هـذا الصـدد قـرار للمحكمة جاء فيه :

"دعوى الالغاء التي تقدم للطعن بنتائج انتخابات مجالس النقابات والجمعيات هـي ذات طبيعـة خاصة تستهدف ابطال انتخابات المجلس او اي عضو من الفائزين المطعون بصـحة انتخـابهم فالخصوم في الدعوى والحالة هذه هم الاشخاص الذين فازوا بالانتخابات المطعـون بصـحتها والاشخاص واللجان التي اشرفت على العملية الانتخابية منذ بدايتها الى مرحلة اعـلان نتـائج الفائزين فيها وعليه وحيث ان الشروط الخاصة بدعوة اعضاء الجمعية للحضور والمشاركة في الاجتماع العادي وغير العادي تتضمن في البند الخامس منها اجراء الانتخابات لاعضـاء هيئـة الادارة كما هو مبين في المادة ٤ من النظام الداخلي كما ان الفقرة (ح) مـن المـادة المـذكورة اعطت الحق لكل عضو ان ينيب عنه كتابة عضوا اخر يمثله في الاجتماع وحيـث ان اجتمـاع الهيئة العامة قد استوفى كافة الشروط بالاضافة الى ان المحضر التفصيلي للاجتماعـات يبـين الوقائع المتعلقة بالاجراءات من حيث انتخاب لجنة الاشراف علـى الانتخابـات وقيـام اللجنـة المذكورة بتسجيل اسماء المرشحين الذين بلغ عددهم ١٤ مرشحا ومن ضمنهم المسـتدعي وقـد تمت عملية الاقتراع بما يتفق واحكام المادة الرابعة المشار اليها اعـلاه وان لجنـة الاشـراف المذكورة تاكدت من صحة الانابات الكتابية قبل اجراء عملية الاقتراع فتكـون بالتـالي عمليـة الانتخابات تمت وفق النظام الداخلي الخاص بالجمعية ويكون القول بان تسعة اشخاص انتسـبوا حديثا للجمعية شاركو في الانتخابات فان هذه المشاركة لا تؤثر على نتيجة الانتخابات ذلك لانـه لو حذفت الاصوات التسعة فانها لا تؤثر على نتيجة الانتخابات من اية ناحية وبالتـالي تكـون الدعوى حقيقة بالرد"[٢٤٩]

أما عن علاقة مبدأ الإنتخاب بإعتبار النقابة شخصاً من أشخاص القانون العام أو تصنيفها ضمن مؤسسات القانون الخاص، فقد ذهب بعض الفقه إلى أن الأخذ بمبدأ الإنتخاب بالنسـبة لنقابـات

[248] عدل عليا ١٩٩٩/٠٠٩٢،نقابة المحامين الاردنيين،٢٠٠٠،ص١٨٣

[249] عدل عليا ١٧٢ / ١٩٩٧،نقابة المحامين الاردنيين،١٩٩٧،ص٣٨٣٠

المهن يرجع إلى رغبة المشرع بتخويلها أكبر قدر من الإستقلال الإداري ذلك أن إختيار القائمين على إدارة المؤسسات المهنية بطريق الإنتخاب يرتكز برأيهم على صفة هذه المؤسسات كهيئات إدارية لا مركزية .[٢٥٠]

فهل يجعل هذا الأمر من النقابة مؤسسة عامة؟

ومن الفقهاء من يعتبر الاستقلال عنصراً من عناصر المؤسسة العامة ويعتبر أن الإدارة عن طريق المؤسسة العامة نوع من أنواع اللامركزية والتي يطلق عليها الفقهاء اصطلاح اللامركزية المرفقية[٢٥١]

ومن الجدير بالذكر أن هناك خلاف كبير ثار حول اعتبار المؤسسات العامة تطبيقاً لنظرية اللامركزية الادارية، وقد ذهب الرأي الراجح إلى القول بأن اللامركزية الإدارية صورتين هما اللامركزية الإقليمية، واللامركزية المرفقية، إذ تقوم كل منهما على فكرة توزيع الوظيفة الادارية بين أكثر من منظمة عامة، وإن كان التوزيع شخصياً في الصورة الأولى وموضوعياً في الصورة الثانية.

ويرى بعضهم في هذا الصدد أن اللامركزية المرفقية لا تتصل بفكرة اللامركزية الإدارية، وأن الصورة الوحيدة للامركزية الادارية هي اللامركزية الاقليمية، أما اللامركزية المرفقية فهي استثناء يرد على تركيز النشاط الاداري في يد الجهاز الاداري المركزي أو اللامركزي.[٢٥٢]

وأياً كان الأمر، فإن المناط لتحقيق استقلال أعضاء الهيئات اللامركزية بحسب العديد من الآراء هو أن يكون اختيار أعضاء المجالس التي تمثل هذه الأشخاص عن طريق الانتخاب[٢٥٣]

إلا أن هذا الأمر لا يكفي وحده لاعتبار النقابة مؤسسة عامة خصوصاً وأن القضاء الإداري الفرنسي لم يعترف لها بهذه الصفة وشايعه في هذا الحكم القضاء الإداري المصري وأحياناً القضاء الأردني.

---

[250] حمايل، عمر خريوش، مرجع سابق، ص٦٥

[251] الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص٣٨

[252] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص١٥٥

[253] البنا، محمود عاطف، نظم الإدارة المحلية، ١٩٦٨، لا يوجد دار نشر، القاهرة، ص٣٠

وفي هذا الصدد نشير إلى حكم لمحكمة القضاء الإداري المصرية سايرت فيه مجلس الدولة الفرنسي في عدم الاعتراف لنقابات المهن بصفة المؤسسة العامة، فقد قالت المحكمة في حكمها إن الرأي الراجح فقهاً وقضاءاً في شأن التكييف القانوني لنقابات المهن ومنها نقابة المهندسين أنها وإن لم تدخل في نطاق المؤسسات العامة، وهي المصالح الإدارية العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة، إلا أنها تعتبر من أشخاص القانون العام، ذلك لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص، ويترتب على ذلك أن قراراتها تعتبر قرارات إدارية مما يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري[٢٥٤]

فالاستقلال الاداري والمالي لنقابات المهن المنتخبة هو أحد العناصر المهمة التي تدخل النقابة في عداد أشخاص القانون العام.ونحن نرى هنا أنه ليس من المنطق اعتبار النقابات شخصاً من أشخاص القانون العام ومن ثم عدم الاعتراف لها بصفة المؤسسة العامة وذلك لعدة أسباب:

١. أن قضاء المحكمة السابق يشوبه الغموض ويعيبه عدم بيان الأسباب والحجج التي دعته إلى عدم الاعتراف بصفة المؤسسة العامة لنقابات المهن على الرغم أنها تجمع العديد من مقومات هذه المؤسسات بوصفها مرافق عامة مدارة بواسطة السلطة العامة وتتمتع بالشخصية المعنوية.

٢. أنه لا جدوى من التفرقة التي تؤدي لذات الغاية، فمجرد اعتبار النقابة شخص من أشخاص القانون العام يرتب عليها ذات الآثار التي يمكن أن تترتب عليها لو اعتبرها القضاء مؤسسة عامة وهي اعتبار قراراتها إدارية، وعمالها موظفون عموميون، وأموالها أموالاً عامة وغير ذلك من النتائج القانونية المهمة.

ومن الجدير بالذكر أن من الآراء ما يشير إلى أن انتخابات النقابة الداخلية تقربها من مؤسسات المجتمع المدني وتنأى بها عن أشخاص القانون العام، ذلك لأنها تمنحها الاستقلال عن الحكومة خصوصاً في ظل غياب رقابة الحكومة على مراحل إجراء تلك الانتخابات، وفي ظل البعد عن سياسة التعيين في النقابة[٢٥٥]

ونرى أن هذا الرأي غير دقيق لعدة أسباب منها أن الانتخاب لا يعدو كونه مؤشراً على الاستقلال وأن الاستقلال لا يعني انفصال النقابة عن الدولة كلياً بل هو وسيلة لتمكين النقابة من

---

[254] محكمة القضاء الإداري المصرية ١٩٥٠/١٢/٢٦، مجموعة مجلس الدولة، السنة ٥، ص٣٢٢، مذكور عن القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص١٢٢

[255] ملكاوي، أسامة، ورقة عمل، مرجع سابق، ص٧٩

تحقيق أهدافها بمرونة أكثر، كما أنه ليس أدل على ذلك من أن القضاء الإداري الأردني يختص وبنص صريح في قانون محكمة العدل العليا كما أسلفنا بالنظر في طعون نتائج تلك الانتخابات.
ونشير أخيراً إلى الرأي الذي يذهب إلى أن النظر في صحة انتخابات مجالس النقباء يجـب أن يتحول من اختصاص القضاء الاداري ليدخل في نطاق القضاء العادي لأنـه موضـوع يتعلـق بالتنظيم الداخلي للنقابات لا بعناصر السلطة[256]

ومن هنا نخاص إلى أن مبدأ الانتخاب والذي تخضع له النقابات لا يعدو كونه مبدأ قانوني، يشير إلى استقلال النقابات ولا يحدث أثراً كبيراً في تحديد طبيعتها القانونية، فهو ليس ركناً أساسياً في اعتبار المؤسسة عامة لا بل ويحدث في معظم الأحيان أن تكون المؤسسة عامة ومع ذلـك يـتم اختيار القائمين على إدارة مجالسها بطريق التعيين وليس الانتخاب.

هذا وإن كان المشرع قد جعل الانتخاب اصلا لاختيار اعضاء مجالس ادارة المؤسسات العامـة المهنية في  مصر والاردن والعديد من الدول العربية إلا أنه لا يجبر أبناء المهن على التصويت في انتخاب هؤلاء الاعضاء، ولا يرتب جزاء على تخلفهم عن الانتخاب مثل ما يفعل المشـرع الفرنسي، وبذلك أصبح الانتخاب واجباً أدبياً بالنسبة لأبناء المهن وبالرغم من أن الفرد العادي لا يقدر واجباته الأدبية في العادة إلى تخاف الكثيرين عن التصويت عند الانتخاب، فتأتي مجـالس إدارة المؤسسات المهنية وليدة إرادة جزء من الناخبين فقط.

ولذلك فمن الخير للمشرع العربي ولتفعيل مبدأ الانتخاب أن يجعل التصويت إجبارياً وأن يعاقب المتخلفين عن الانتخاب بالعقوبة التي يراها كفيلة في الانتخابات بعد ذلك.

---

[256] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص٣٥٣

## المبحث الثاني

## تكييف النقابات وفقا للتخصص

## ووفقاً لعلاقتها بالغير

التخصص مبدأ تقتضيه طبيعة الأشياء التي تستوجب تحديد الغرض الذي نشأ الشخص المعنوي من أجله، كما أن المؤسسة العامة تنشأ للقيام بإدارة مرفق متخصـص بـأداء خدمـة معينـة، فالتخصص دون شك هو روح وجوهر المؤسسة العامة وهو النتيجة الحتمية المباشـرة لوجـود وقيام أي مؤسسة عامة[٢٥٧]

فالمؤسسة العامة تتولى إدارة نشاط معين ومحدد أو عدة نشاطات متقاربة ومتكاملة، ولا يمكـن تحديد تخصص المؤسسات العامة بصورة عامة، بل يجب الرجوع للقوانين المنشئة للمؤسسـات بغية تحديد تخصص هذه المؤسسات [٢٥٨]

فإن تعذر تحديد الغرض على هذا النحو وجبت الاستعانة بما جرى عليه العمل مع تلمـس روح هذه النصوص[٢٥٩]

وتخضع المؤسسات المهنية لقاعدة التخصص بوصفها أشخاصاً معنوية على أن تخصص هـذه المؤسسات لا يتعارض مع تعدد الأغراض التي نشأت لتحقيقها طالما أنها تلتـزم دائـرة هـذه الأغراض.

ويترتب على هذا المبدأ عدد من النتائج القانونية ومنها :

عدم مشروعية الخروج على نشاط المؤسسة، وعدم جواز قبول التبرعات والهبات التي تتعارض مع أهداف المؤسسة، اقتصار مصلحة المؤسسات في التقاضي على مجال تخصصها.

هذا وقد أخذت دائرة نشاط السلطات الادارية بالاتساع خصوصاً بعد الأخـذ بسياسـة التوجيـه الاقتصادي والتنظيم المهني مما أدى الى اتساع اختصاص النقابات، وهو ما يقود بالضرورة الى اتساع مجال تطبيق القانون الاداري الذي يحكم هذا النشاط ولم يعد هذا المجال مقصـورا علـى المرافق العامة الادارية، فقد امتد الى المرافق العامة الاقتصادية والمرافق العامة المهنية.

---

[257] شطناوي، علي خطار، نظرية المؤسسات العامة، مرجع سابق، ص٦٧

[258] شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص٦٥

[259] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص٢٠٣

وإن كانت النقابة تخضع لمبدأ التخصص وهو أحد مقومات المؤسسة العامة وعناصرها، فـإن هذا بلا شك له تأثير بالغ على طبيعتها القانونية، وهو ما قد يسبغ عليها صفة المؤسسة العامـة كما سنرى.

وهو ما يستوجب معه البحث في مدى **خضوع النقابات المهنية لمبدأ التخصص وأثـر هـذا المبدأ على طبيعتها القانونية وذلك في المطلب الأول.**

كما تنشأ علاقة المؤسسة المهنية بالغير بمناسبة مزاولة النشاط الذي وجـدت مـن أجلـه هـذه المؤسسات، وتختلف أحكام هذه العلاقة باختلاف أطرافها كالسلطة الإدارية وأعضاء المؤسسات المهنية، وكذلك القضاء.

ومن الجدير بالذكر أن لكل من العلاقات المذكورة أثره في تحديد الطبيعة القانونيـة للنقابـات، فعلاقة النقابة بالسلطة الإدارية مثلاً هو أحد المعايير الهامة التي تستخدم لتحديد ماهية النقابـات القانونية ذلك أن فكرة الرقابة والخضوع لهيمنة السلطة الحاكمة هو عنصر أساسي فـي تمييـز المؤسسة العامة عن المؤسسة الخاصة.[٢٦٠]

كما أن القانون ينظم العلاقة بين النقابة والأعضاء بوصفها علاقة قانونية لا تعاقدية، وليس أدل على ذلك من مبدأ الانضمام الإجباري الذي بحثناه في موضع سابق، ولهذه العلاقة أثر في تطبيق قواعد القانون العام أو الخاص عليها كما سنرى.

وأخيراً فإن لعلاقة القضاء بالنقابة أثر بالغ في تحديد طبيعتها القانونية، وذلك من خلال تحليل أبعاد الدور الذي تلعبه السلطة القضائية إزاء النقابات المهنية في مصر والأردن وعدد من الدول الأخرى[٢٦١]

ولكل الاعتبارات السابقة سنبحث **علاقة النقابات بالغير في** المطلب الثاني

---

[260] كنعان، نواف، المؤسسات العامة، مرجع سابق، ص١٠٥

[261] عبد المنعم، أحمد فارس، مرجع سابق، ص٢

## المطلب الأول

## التخصص كمبدأ لتكييف النقابات

يفرض التخصص على الشخص المعنوي عدة أمور لعل أهمها التزام دائرة الأغراض التي وجد لتحقيقها، والامتناع عن بذل نشاطه وأمواله بقصد تحقيق أغراض أخـرى، ولـذلك لا يجـوز للشخص المعنوي قبول التبرعات، إذا كانت مقترنة بشروط تفرض عليه القيام بأعمال تخرجـه عن دائرة تخصصه[٢٦٢]

هذا ويرتب مبدأ التخصص عددا من النتائج القانونية المهمة على جميع المؤسسات العامة التـي تخضع له بوصفه قاعدة قانونية ملزمة التزاماً سلبياً يقع على الشـخص المعنـوي، فيجـب أن يقتصر نشاط المؤسسة على الميدان المحدد لها تشريعياً، فلا تستطيع الخروج عليه، والخـروج على هذا الميدان يؤدي إلى عدم مشروعية النشاط،وبطلان القـرارات والتصـرفات القانونيـة المترتبة عليه.هذا وتلتزم المحاكم العادية والادارية بتطبيق قاعدة التخصص كما تلتزم بتفسـيرها وحمايتها، بوصفها قاعدة قانونية تحكم أشخاص القانون العام، كمـا تحكـم أشـخاص القـانون الخاص، وتسري على سائر تصرفاتهم القانونية[٢٦٣]

فالتخصص يعتبر دون شك خاصية مميزة للمؤسسة العامة، فقد أنشئت ونظمت هـذه المؤسسـة لإشباع حاجة عامة فقط، وهذه الحاجة فقط دون غيرهـا،إلا أن التخصـص لا ينفـي خـروج المؤسسة العامة أحياناً عن نشاطها الأساسي لتحقيق عدد من النشـاطات التكميليـة أو الملحقـة بالنشاط الرئيسي.

ومن الجدير بالذكر أن لقاعدة التخصص جزاءات تكفل احترامها وعدم الخروج عليهـا وهـي جزاءات مدنية وأخرى ادارية بل وأحياناً جنائية. ومن أمثلة الجـزاءات المدنيـة فـي بعـض النصوص القانونية جواز الطعن لدى القضاء في صحة التصرفات القانونية التـي تقـوم بهـا الأشخاص المعنوية وتكون خارجة عن دائرة تخصصها.

فمما لا شك فيه أنه يشترط لقبول الدعاوي القضائية أن يتـوافر شـرط المصـلحة ومصـلحة المؤسسة العامة في الدعاوي القضائية تقتصر على محل تخصصها وموضوع نشاطها فلا يمكن للمؤسسة رفع دعاوي قضائية للدفاع عن مصالح غير تلك المصالح المحددة بنص القانون الـذي أنشأها أو نص عليها.

---

[262] القباني،محمد بكر،مرجع سابق،ص٢٠٣

[263] القباني،محمد بكر،مرجع سابق،ص٢٠٤

ولقد عبر عدد من الفقهاء عن مبدأ التخصص كل من وجهة نظره فقد قال الأستاذ(walina):
يرتب مبدأ التخصص العديد من النتائج القانونية الهامة خصوصـا بطـلان التصـرفات التـي بواسطتها تمارس نشاطا بعيدا أو خارجا عن تخصصها[٢٦٤]
وبذات المعنى يقول الأستاذ(debbasch) حينما تتدخل المؤسسة العامـة فـي مجـال لا يتبـع تخصصها يترتب على ذلك بطلان التصرفات التي تمت في هذا المجال."ولعل هذا المبدأ هو من أخطر المبادئ التي يدور حولها خلاف كبير ليس من الناحية القانونية فحسب بل من نواح أخرى إجتماعية وسياسية.

## الفرع الأول

## مفهوم التخصص وخضوع النقابة له

حين ينشيء المشرع النقابات يحدد اختصاصاتها بشكل واضح وفـي إطـار هـذا الموضـوع سنتطرق لاختصاصات النقابات بشكل عام ومن ثم نبحث بعضها بصورة خاصة.
للنقابات المهنية اختصاصات واسعة تنفرد بها عن بقية النقابات العمالية ذلك أنه توجد العديد من الفروق بين نقابات المهن والنقابات العمالية نذكر منها على سبيل المثال أن النقابـات العماليـة تتكون بالاختيار الحر لأعضاء يشتركون في حرفة واحدة أي أنها تنشأ بالإرادة الفردية الحرة أما فيما يتعلق بنقابات المهن فالوضع يختلف فهي تقوم على ادارة مرفق عام مما يستتبع معه تدخل القانون لتأسيسها وتنظيمها [٢٦٥]
كما أن الانضمام للنقابات العمالية اختياري في حين أن الانضمام للنقابات المهنية اجباري.
فمن اختصاصات النقابات الاختصاصات الداخلية المتمثلة بالتنظيم والمعاقبـة والاختصاصـات الخارجية كتمثيل النقابة والدفاع عنها أمام السلطات العامة.
فمهمة النقابة مزدوجة فهي تمثل المهنة لدى الدولة وغيرها من الهيئات العامة وتشـرف علـى النظام الداخلي للمهنة[٢٦٦]

---

[264] شطناوي،علي خطار،مرجع سابق،ص٦٨

[265] عوض، أحمد، النقابات العمالية في الأردن، ٢٠٠٣، مركز القدس للدراسات السياسية، عمان، ص١١٨

[266] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص١٢٢

ويمكن إجمال هذه الاختصاصات كالتالي:

_ حق النقابة في وضع قواعد منظمة لممارسة المهنة وهي هنا تمارس سلطة لائحية.

_ حقها في مراقبة القيد بالجدول وقراراها بالموافقة على القيد بالجدول.

_ حقها في إصدار قرارات تأديبية ضد الأعضاء المخالفين لقواعد المهنة[٢٦٧]

كما تستهدف هذه الهيئات التنظيم الداخلي لشؤون مهنة معينة مثل نقابات المهن وقد تكون مهمتها التوجيه الاقتصادي

وانطلاقاً مما سبق ذكره سنحاول إلقاء الضوء على بعض الاختصاصات التي تضطلع بها نقابات المهن في الأردن ومن ثم بيان الآراء السابقة في تقسيم الاختصاصات وتصنيفها.

تنص المادة ٥ من قانون نقابة المحامين على أن أهداف النقابة هي :

الدفاع عن مصالح المحامين والحفاظ على فعالية المهنة وضمان حرية المحامي في أداء رسالته وتنظيم جهود أعضاء النقابة لتطوير الفكر القانوني.

وكذلك تنص المادة ٥ من قانون نقابة الصيادلة رقم ٥١لسنة ١٩٧٢ على أن :

المادة (٥)

تمارس النقابة نشاطها لتحقيق الاهداف التالية:-

أ- المحافظة على مصالح المهنة وحمايتها والدفاع عنها وتنظيمها.

ب- التعاون مع الوزارة وجميع الهيئات والمؤسسات ذات العلاقـة لرفـع مسـتوى الخـدمات الصيدلانية والدوائية وتوفيرها لافراد

الجمهور.

ج-جمع كلمة الصيادلة والمحافظة على حقوقهم وكرامتهم.

د- المحافظة على آداب المهنة.

هـ -تشجيع البحوث العلمية عامة وفي حقل الدواء بشكل خاص.

و- تأمين الحياة الكريمة للصيادلة وعائلاتهم في حالة العوز والشيخوخة.

وتنص المادة ٤ من قانون نقابة الصحفيين رقم ١٥ لسنة ١٩٩٨ على :

المادة (٤)

تمارس النقابة نشاطها لتحقيق ما يلي:-

---

[267] راجع نص المادة ٦٥ من قانون نقابة المحامين النظامين رقم ١١ لسنة ١٩٧٢

أ- تمكين الصحفيين من أداء رسالتهم الصحفية والعمل على ضمان الحرية اللازمة للقيـام بهـا وفقاً لأحكام القانون وفي اطارالمسؤولية الأدبية والوطنية والقومية.

ب- المحافظة على آداب المهنة ومبادئها وتقاليدها وتنظيم ممارستها والعمل على رفع مسـتواها والمساهمة في تطوير المهنة وتدريب الصحفيين.

ج- المساهمة مع سائر المؤسسات والأجهزة الاعلامية في نشر الثقافة والمعرفة الانسانية بجميع صورها المتميزة وتعميق الوعي بمسؤوليات المواطن، والعمل على اذكاء الاعتـزاز الـوطني والقومي والاسلامي واشاعة الفضيلة والقيم الانسانية الرفيعة المستمدة من الهويـة الحضـارية العربية الاسلامية.

د- توثيق الصلات وعرى التعاون بين الصحفيين الأردنيين في سبيل الارتقاء بالمهنة والعمـل على تسوية المنازعات المهنية بينهم.

هـ- توثيق العلاقات وتنمية التعاون مع اتحاد الصحفيين العرب ونقابات الصحفيين في الـبلاد العربية والأجنبية.

و- حماية الحقوق المهنية للأعضاء وتقديم الخدمات الاجتماعية والثقافية لهم وتوفير التأمينـات الاجتماعية لمواجهة حالات الشيخوخة والعجز والوفاة دون ان يؤثر ذلك على حقهم في تقاضـي أي راتب تقاعدي آخر وتقديم المساعدة عند الحاجة وتوفيرالرعاية الصحية بما يكفل للأعضـاء وعائلاتهم حياة كريمة وتأسيس الأندية والجمعيات التعاونية للأعضاء وادارتها.

ومن الجدير بالذكر أن معظم نشاطات نقابة الصحفيين تركـزت للـدورة ١٩٨٥_١٩٨٧ علـى قضايا مهنية على الرغم من أن هذه النقابة من أكثر النقابات التي يمكـن أن تضـطلع بـأدوار سياسية بسبب أن من أحد أهم وظائفها الدفاع عن الحقوق والحريات العامة.

ومع ذلك فإننا نرى أن النقابة التزمت دائرة تخصصها المحددة لها في الـنص التشـريعي فـي معظم الأحوال وذلك من خلال التركيز على قضايا مهنية منها (الإسـكان، التـأمين الصـحي، تخفيف تعرفة الهاتف للصحفيين، متابعة نظام التقاعد، الأكشاك الصحفية)

وتابعت النقابة دورها المهني وذلك من خلال التركيز على إقامة ناد للصحافة ومطالبتها بـدعم مشروعها للاسكان وتنظيم دورات تدريبية للصحفيات العربيات وندوات حول مشكلات الهيئات، وندوة أخرى حول مشكلات خريجي الصحافة، ويبدو أن تركيز النقابة على الوظـائف المهنيـة ينسجم مع رؤية قيادتها للدور المطلوب منها أي التركيز على الجانـب المهنـي حتـى تصـبح النقابات "مهنية " الطابع والممارسة والوجود والتأثير.

أما فيما يتعلق بنقابة الأطباء فإن ممارستها لوظائفها المهنية المختلفة كانت أوسع وأشمل ومن ذلك أن هناك أنشطة علمية ورياضية وثقافية تقوم بها النقابة كما أنها تشارك في مؤتمرات اتحاد الأطباء العرب، هذا وقد بلغ مجموع محاضراتها العلمية المتخصصة خلال الدورتين ١٩٨٧_١٩٨٩ مثلاً ٦٤ محاضرة علمية و١٥ ندوة طبية ودورات أخرى متعددة.

## الفرع الثاني

## طبيعة النقابة بحسب مبدأ التخصص

تخصص المؤسسات لا يتعارض مع تعدد الأغراض التي نشأت لتحقيقها طالما أنها تلتزم دائرة هذه الأغراض ذلك أن المؤسسات العامة تستهدف أغراض متعددة بخلاف المؤسسات العامة الإدارية، فالنقابات في بلجيكا مثلاً تستهدف العمل على رفع مستوى المهنة، ولذلك يجوز لها نشر التعليم والتثقيف المهني وإنشاء مكاتب التخديم والقيام بعمليات الشراء والبيع لصالح الأعضاء، هذا ويقتضي مبدأ التخصص عدم إنشاء النقابة إذا لم تستهدف الأغراض القانونية التي وجدت من أجلها، وكذلك منعها من استعمال سلطات القانون العام كسلطة فرض الرسوم لتحقيق أغراض أخرى، ومنعها من تنفيذ استعمال سلطات لا تحقق مصالح الأعضاء.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن بعض الآراء تنظر للنقابة على أنها من أشخاص القانون الخاص وذلك استناداً إلى الصفة الخاصة بالنسبة لمعظم تخصصاتها وهي تحقيق المصالح الخاصة للأعضاء كالعمل على تحسين أجورهم وترويج منتجاتهم.

ويرى جان جرانيه "أن المنظمات الخاصة هي التي تستهدف مصالح خاصة كالشركات المدنية والتجارية وكذلك النقابات التي تهتم بالمصالح الخاصة لبعض الطوائف المهنية.

إلا أن الكثير من الفقهاء يرون أن الأمر لم يعد كذلك في الوقت الحالي نظراً لتطور النقابات واتساع وظائفها اتساعاً أدى إلى انتقالها من دائرة الخاص إلى دائرة القانون العام، نظراً لاشتراكها في إدارة بعض المرافق العامة والمجالس الاستشارية وكونها تعتبر معاوناً ومستشاراً رسمياً للدولة في كثير من اختصاصاتها، إلى جانب تمتعها بسلطة تنظيم وتمثيل المهنة، الأمر الذي أدى بهم إلى القول بوجوب تمتع النقابات بسلطة تشريعية وأخرى قضائية بالنسبة لشؤون المهنة، فهم يجدون أن نقابات المهن مؤسسات عامة إذا استوفت كافة عناصرها ومقوماتها

وخاصة حقوق السلطة العامة مثل فرض الرسوم والاشتراكات الجبريـة والتأديـب وإصـدار قرارات واجبة التنفيذ ووضع اللوائح وغير ذلك مما تختص به السلطة العامة.

وتخضع المؤسسة المهنية لقاعدة التخصص بوصفها أشخاص معنويـة عامـة ويتعـين علـى المؤسسة المهنية إحترام تخصصها في حال قيامها بإستعمال سلطات القانون العام وذلك حمايـة لذوي الشأن من تعسفها في إستعمال هذه السلطات لذا لا يجوز لها القيام بأشغال خـارج دائـرة إختصاصها وإلا اعتبرت متعسفة بإستعمال السلطة ومن حق أصحاب الشـأن الطعـن لتجـاوز السلطة فيما تصدره النقابة من قرارات خارج حدود تخصصها.

ومن الجدير بالذكر أن الشارع الفرنسي يحدد إختصاص النقابات بوصفها شخص معنوي عـام يخضع لمبدأ التخصص[٢٦٨]

كما قررت المحكمة الإدارية في مصر إعتبار النقابة شخصا معنويا من أشخاص القانون العـام إستنادا إلى حقها في إصدار قرارات تتعلق بالقيد في السجلات وغير ذلك من الأغـراض التـي تمنح النقابة سلطات القانون العام لتحقيقها [٢٦٩]

وإنطلاقا من فكرة التخصص نقول:

مبدأ التخصص يلعب دور كبيرا في معظم النقابات التي تخضع له ويلزمها بـالأغراض التـي قامت من أجلها[٢٧٠]

يميل المشرع إلى إخضاع النقابة إلى التخصص وذلك رغبة منه فـي قيـام النقابـة بوظيفتهـا الأساسية وهي تنظيم ومراقبة المهنة دون خروج عن هذه الوظيفة والإشـتغال بأوجـه النشـاط الديني أو السياسي.

مبدأ التخصص هو مبدأ تخضع له الأشخاص المعنوية العامة والخاصة على حـد سـواء لكـن إمتيازات السلطة العامة التي ترافق هذا المبدأ يحتم على النقابة عدم تجاوز حدود سلطتها وهـو بذلك يقربها من الأشخاص المعنوية العامة.

---

[268] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص٢٠٥

[269] الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص٣٣٠

[270] قباني، محمد بكر، نظرية،مرجع سابق،ص ٢٠٦

التخصص يعتبر دون شك من الخصائص المميزة للمؤسسات العامة وكـذلك الخاصـة،ذلك أن المؤسسة أنشئت لإشباع هذه الحاجة المعينة دون غيرها فهو روح وجوهر هذه المؤسسات،وهو النتيجة الحتمية المباشرة لوجودها.

## المطلب الثاني

## تكييف المؤسسات المهنية وفقاً لعلاقتها بالغير

تتكون التنظيمات المهنية من أفراد عاديين، أي من أشخاص طبيعيين مـن أشـخاص القـانون الخاص، لكن انطواء نشاطها على نفع عام يعود على الجمهور أوجب منحها عدداً من الحقـوق والامتيازات الخاصة لمباشرة اختصاصاتها[٢٧١]

كما أن استهداف المصلحة العامة، يجعل المؤسسة تخضع لرقابة فعالة من جانب الدولـة، إلا أن هذه الرقابة تختلف في المدى والدرجة بحسب كون المنظمة منظمة عامة أو خاصـة، ذلـك أن المنظمات الخاصة أيضاً تخضع لرقابة الدولة أحياناً حين تستعمل سلطات القانون العام، ولكـن بطبيعة الحال تكون هذه الرقابة أخف من الرقابة على الأشخاص الإدارية العامة [٢٧٢]

وللرقابة الإدارية على المؤسسات المختلفة مظاهر متعددة تبدأ من التأكد من مشـروعية نشـاط المؤسسة، وتحقيق الغرض الذي وجدت من أجله، ومراقبة الأعمال الإيجابية التي تباشرها تلـك المؤسسات، وأخيراً سلطتها في الرقابة على المال العام للمؤسسة[٢٧٣]

كما تنتج عضوية المؤسسات العامة المهنية آثارها بترتيب بعض الحقوق والالتزامـات بالنسـبة للأعضاء، فتجعلهم يحترمون قراراتها، ويلتزمون بالقواعد العامة التي تنظم علاقتهم فيها، كمـا أن التنظيمات المهنية تملك سلطات في مواجهة هؤلاء الأعضاء تتمثل في فرض الرسوم عليهم، وسلطة تأديبهم، وذلك بتوقيع بعض الجزاءات التأديبية عليهم.

فعلاقة النقابة مع الأعضاء هي علاقة تمثيل لهم، ومحافظة على حقوقهم والسـعي فـي ترقيـة أحوالهم، وفض المنازعات التي تثور بينهم وإلى غير ذلك من الأمور.

أما القضاء فهو يلعب أدواراً متعددة في مواجهة النقابات المهنية في عديد من الـدول كفرنسـا ومصر وغيرها، وتتمثل تلك الأدوار في رقابة القيد بجداول النقابات المهنية، ورقابة انتخابـات النقابات، ودورها في تأديب أعضاء النقابات، كما تلعب دوراً في رقابة أداء النقابـات، وأخيـراً دورها في رقابة دستورية قوانين النقابات المهنية[٢٧٤]

---

[271] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص١٢٠

[272] كنعان، نواف، مرجع سابق، ص١٠٥

[273] خصاونة، زياد، مرجع سابق، ص٧١

[274] عبدالمنعم، أحمد فارس، مرجع سابق،ص٣

**وفي هذا المطلب سوف نتعرض لعلاقة النقابات بالسلطة الإدارية وعلاقتها بالأعضاء في فرع أول.**

**ومن ثم سنتطرق لدور السلطة القضائية إزاء النقابات المهنية في الفرع الثاني.**

## الفرع الأول

## علاقة المؤسسات العامة المهنية بالسلطة الإدارية وبالأعضاء

**أولاً : علاقة المؤسسة المهنية بالسلطة الإدارية**

تقوم الجهات الادارية المختصة في فرنسا بمراقبة المؤسسات العامة المهنية بوصفها هيئات ادارية فقد أخضعت لهذه الرقابة بقصد حماية المصلحة العامة التي تتعلق بهذه المؤسسات، والتاكد من مشروعية نشاطها وتحقيق الغرض الذي وجدت من أجله[٢٧٥]

هذا وتقوم الجهات الادارية المختصة في فرنسا بمراقبة المؤسسات العامة المهنية ذاتها وبمراقبة بعض أعمالها، وتتمثل هذه الرقابة في تعليق تكوين المؤسسات العامة المهنية على الترخيص من جانب الجهة الادارية.

وتتدخل الجهة الادارية في تعيين وإقالة القائمين على إدارة هذه المؤسسات كما تتمثل في تمتع ممثلي الجهة الإدارية بحق الاشتراك في جلسات ومداولات المؤسسات العامة المهنية وتمتع هذه الجهة بحق دعوة مجالسها لعقد اجتماعات استثنائية بالإضافة إلى تمتعها بسلطة حل هذه المؤسسات.

كما تنصب هذه الرقابة على بعض الاعمال الايجابية التي تصدر عن المؤسسات العامة المهنية وكذلك على الأعمال السلبية.

الرقابة على الأعمال الايجابية : تتمكن الجهة الادارية المختصة من مراقبة الاعمال الايجابية التي تباشرها المؤسسات العامة المهنية بفضل تمتعها بسلطة الإذن لها بمباشرة هذه الأعمال وبسلطة اعتمادها، أو إبطالها، أو إيقاف تنفيذها.

الرقابة على الأعمال السلبية : تتمتع السلطة الإدارية بالنسبة لبعض المؤسسات العامة المهنية بسلطة تنفيذ الاعمال التي تهملها هذه المؤسسات رغم وجوب القيام بها قانوناً وللسلطة الإدارية

---

[275] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص٢١٦

أيضا أن تدرج من تلقاء نفسها في ميزانيات المؤسسات العامة المهنية الاعتمادات اللازمة لسداد الديون المستحقة على هذه المؤسسات إذا أهملت إدراجها[٢٧٦]

أما لدينا في الأردن فإن النقابات المهنية تتمتع بعدد من الخصائص القانونية التي تجعلها مسـتقلة عن الحكومة فهي تتمتع باستقلال قانوني من حيـث تنظيمهـا لأعضـائها وقبـول عضـويتهم واجتماعاتها، وإنزال العقوبات بحق الأعضاء المخالفين[٢٧٧]

وفي هذا الإطار فإن الحكومات قد فوضت سلطتها في عقاب المخالفين من أرباب المهـن إلـى النقابات، على الرغم من أن بعض المخالفات هي أفعال يعاقب عليها قانون العقوبات، وقد استقر في ذهن الكافة أن النقابات هي السلطة الوحيدة التي تملك محاسبة المخطئين من أعضاء النقابات المهنية[٢٧٨]

ومن الجدير بالذكر أن هذا الاستقلال بالنسبة للنقابات في الأردن يبدو مطلقاً، فالنقابات تمـارس عملها تحت رقابة قاعدية ممثلة بالهيئات العمومية لكل نقابة خارج إطار رقابة الحكومة[٢٧٩]

ومن مظاهر استقلالية النقابات في الأردن : حرية تنظيم النقابات في شؤونها الداخلية فلا يحـق التدخل في الانتخابات الخاصة بها ويقتصر هذا الحق على الأعضاء فقط، وكذلك تمتلك النقابـة حرية مطلقة بخصوص إحالة أي عضو إلى مجالس التأديب أو محاكمته أو توقيفه عـن العمـل دون سلطة الحكومة، ومقابل هذه الضمانات فإن الحكومة تملك حق حل مجلس النقابة لمقتضيات الأمن والسلامة العامة، وقيدت الحكومة قيام التجمعات النقابية إلا بقرار من مجلس الوزراء[٢٨٠]

على أنه لما كان الاصل هو استقلال المؤسسات العامة المهنية عن السلطة الادارية فان أعمـال الرقابة تعتبر اعمالاً استثنائية يجب أن تتقيد بالحدود التي رسمتها النصوص التشريعية فلا يجوز التوسع في تفسيرها. ويتعين على جهة الرقابة عدم التدخل في ادارة المؤسسات العامة المهنيـة وإحلال إرادتها محل ارادة القائمين على تمثيلها، كما يتعين عليها الامتناع عن تعديل القـرارات التي تصدر عن هذه المؤسسات وقت التصديق عليها ولا يجوز السلطة الرقابة اصدار قـرارات

---

276 القباني، محمد بكر، مرجع سابق، راجع الصفحات ٢١٧_٢٢٠

277 الرشواني، منار، مرجع سابق، ص٣٣

278 ملكاوي، أسامة، مرجع سابق، ص٥٦

279 خريوش، عمر حمايل، مرجج سابق، ص٩٧

280 الرشواني، منار، مرجع سابق، ص١٥

تحل محل القرارات التي اصبحت كأن لم تكن بسبب عدم التصديق عليها ومن المقرر أن أثـر التصديق أو الرفض ينسحب إلى تاريخ القرار الذي أصدرته المؤسسة العامة المهنية [٢٨١]

وهذا الاستقلال منع الحكومة من التدخل في عمل النقابات بل إنها كانت تراقب الوضـع مـن الخارج فقط[٢٨٢]

ومع ذلك فقد واجهت النقابات لدينا في الأردن بعض التدخلات من الحكومة تراوحت مـا بـين الطعن في انتخابات بعض مجالسها، ومنع أنشطتها، وعلى الرغم من عـدم وجـود صـلاحية قانونية للحكومة تمنحها حق التدخل في النقابات إلا أن معظم النقابيين يؤكدون على فكرة التعاون مع الحكومة لأن هناك قطاع واسع منهم موظفين لدى الحكومة[٢٨٣]

وتتمتع النقابات المهنية في الاردن بقدر واسع من الاستقلال المالي وقد سبق الحديث عنـه فـي الفصل الأول حين تطرقنا لموارد النقابات المالية.

ومن الجدير بالذكر أنه ومنذ مطلع ١٩٧١ بادرت الحكومة الأردنية إلى وضع مشاريع قـوانين معدلة لمختلف النقابات المهنية ونجحت في استصدار موافقة البرلمان عليها، وعند النظـر فـي صيغة القوانين المعدلة لقوانين النقابات المهنية نجد أنها باتت تتضمن صيغاً موحدة تنص علـى جواز حل مجالس أي من النقابات من جانب مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير المخـتص (لمقتضيات الأمن والسلامة) كما منحت هذه القوانين الحق لمجلس الوزراء بتعيين لجنة مؤلفـة من سبعة أشخاص برئاسة الوزير المختص لممارسة صلاحيات ومهام النقابة.

واحتوت هذه القوانين على مواد مماثلة تنص على عدم جواز قيام تجمع نقابي إلا بقـرار مـن مجلس الوزراء وتنسيب الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء على نظامه الداخلي[٢٨٤]

**ويبقى السؤال : ما مدى تأثير علاقة النقابة بالحكومة على تكييفها القانوني ؟**

تعتبر النقابات بموجب تأسيسها القانوني بعيدة عن تأثير السلطة في ممارستها لعملها، حيث لـم تتدخل الحكومة في التنافس الذي كان قائماً للسيطرة على مجالسها منذ تأسيسها، وأعطى القانون للنقابات حرية تامة في تنظيم شؤونها الداخلية إدارة أو تنظيماً للأفراد[٢٨٥]

---

[281] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص١٢٠

[282] خريوش، عمر حمايل، مرجع سابق، ص٨٠

[283] السقا، وائل، عضو نقابة المهندسين، مذكور في كتاب النقابات ومؤسسات المجتمع المدني، مرجع سابق، ص٣٣

[284] انظر المادة ١٠٨ من قانون نقابة المحامين الأردنيين رقم ١١ لسنة ١٩٧٢

وتعتبر فكرة الرقابة والخضوع لهيمنة السلطة الحاكمة عنصراً أساسياً في تمييز المنظمة العامـة عن المنظمة الخاصة، وقد رأى بعضهم لضبط هذا المعيار ضرورة تحديد مدى هذا الخضوع أو الهيمنة، فمنهم من ركز على فكرة من يملك السلطة فـي تأسـيس المرفـق وتنظيمـه وسـيره واستمراره وانتهائه[٢٨٦]

واتخذ بعض الفقهاء من تصديق السلطة الإدارية على حسابات المنظمة معياراً لهذا الخضـوع، حيث يرى العديد من الفقهاء أن الخضوع لهيمنة السلطة الحاكمة هو العنصـر الأساسـي فـي تعريف المنظمة العامة، فالمؤسسة العامة هي منظمة تحت سيطرة الدولة، ومعيار هذه السـيطرة بصفة أساسية هو التصديق على الحسابات[٢٨٧]

ووفقاً لهذا الرأي فإن الإدارة يجب أن تمتلك أموال المنظمة العامة وذلك بحسب الفقـه الإداري الحديث، حيث يترتب على ذلك اعتبار هذا المال مالاً عاماً ويملك الشخص الإداري الثمار التـي ينتجها هذا المال العام[٢٨٨]

فمن مظاهر رقابة الإدارة على المؤسسات العامة التصديق على الميزانية مـن جانـب الجهـة الإدارية المختصة وقيام المراقب المالي الذي يجب أن يتبع للسلطات الإدارية بمراجعة الميزانية، واشتراط موافقة وزير الاقتصاد في بعض الدول على تعديل أبواب الميزانية أو حذف اعتماداتها المقررة لتحقيق أغراض مخالفة للأغراض المخصصة لها[٢٨٩]

ومن خلال ما استعرضناه سابقاً من استقلال شبه تام للنقابات المهنية في الأردن عن الحكومـة، واعتماداً على المعيار السابق في تمييز المؤسسات العامة عن الخاصة والـذي يرتكـز بصـفة رئيسية على الرقابة على الأموال فإننا نشير إلى أن النقابات تملك سلطات واسعة خصوصاً فيما يتعلق بأموالها ومن ذلك ما ورد في نص المادة ١٠٣ من قانون نقابة المحامين النظاميين رقـم ١١ لسنة ١٩٧٢ بعنوان ( هيمنة مجلس النقابة على أموال النقابة):

"مجلس النقابة هو المهيمن على أموال النقابة ومن وظائفه أن يقوم بتحصيل الأمـوال وحفظهـا والاقتراح على الهيئة العامة بتحديد مقدار الرسوم وإقرار صرف النفقات التي تستلزمها أعمـال

---

285 خريوش، عمر حمايل، مرجع سابق،ص٤٧

286 كنعان، نواف، مرجع سابق، ص١٠٥

287 كنعان، نواف، مرجع سابق، ص١٠٦

288 الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص٣٥٧

289 القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص٣٤٠

النقابة ومسؤوليتها وأنظمتها ضمن حدود الاعتمادات المرصودة في ميزانيتها والفصل في جميع الأمور الأخرى المتعلقة بالنقابة"

كما نصت المادة ١٠٤ من ذات القانون على أنه :

"يضع المجلس في كل سنة ميزانيته للسنة المالية المقبلة ويعرضها على الهيئة العامة للتصديق عليها"

نلاحظ من خلال المادة السابقة أن الهيئة العامة للنقابة هي التي تصادق على ميزانيتها وليس الحكومة.

وهو ما يعزز الرأي القائل أن أموال النقابات لا تعتبر أموالاً عامة وإنما أموالاً خاصة تخضع للأحكام والقواعد التي تحكم الأموال الخاصة، وتندرج المنازعات الخاصة بذلك ضمن اختصاص القضاء العادي وليس الإداري[٢٩٠]

حيث تنص المادة ٦٠ من القانون المدني الأردني على ما يعتبر أموالاً عامة بقولها:

تعتبر أموالاً عامة جميع العقارات والمنقولات التي للدولة أو الأشخاص الحكمية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون أو النظام.

وحيث أن أياً من الشروط السابقة لا يمكن إطلاقه على أموال النقابات فمعظم تلك الأموال من مساهمات الأعضاء لا الدولة، وهي تستخدم لتحقيق منافع للأعضاء، وليس في قوانين تلك النقابات ما يشير إلى طبيعة أموال تلك النقابات.

كما أن الاستقلال المالي شبه التام عن الحكومة ورفض النقابات خضوع أموالها لديوان المحاسبة استناداً لعدم اعتبارها أموال عامة يعتبر معياراً قد يضع النقابات في مصاف أشخاص القانون الخاص، ذلك أن المنظمة العامة لا يمكن أن تتمتع بالاستقلال التام الذي يجعلها متحللة من رقابة الجهاز المركزي وخصوصاً الرقابة المالية.

**ثانياً :علاقة المؤسسات العامة المهنية بالاعضاء والعاملين فيها.**

تبدأ العلاقة بين المؤسسات العامة المهنية والاعضاء بمجرد تمتعهم بعضويتها، وتنتج عضوية المؤسسات العامة المهنية اثارها بترتيب بعض الحقوق والالتزامات بالنسبة للاعضاء ولذلك يلتزمون باحترام القرارات التي تصدرها هذه المؤسسات[٢٩١] وينظم القانون العلاقة بين النقابات

---

[290] شطناوي، علي خطار، مباديء القانون الاداري، مرجع سابق، ص١٥٩

[291] القباني، محمد بكر، مرجع سابق،ص٢٢٣

المهنية والأعضاء بوصفها علاقة قانونية لا تعاقدية تنشأ عنهـا حقـوق والتزامـات بالنسـبة للاعضاء وبالنسبة لذات هذه المؤسسات.

وفي ذلك قضت المحكمة الادارية المصرية في ١٩٥٧/٥/١٤ السنة ١١ المجموعـة ٩ ص٤٥٨ وما بعدها حيث تقول:

(أنّه لا يمكن أن تكون عضوية نقابة من النقابات المنظمة بقوانين خاصة محل اجتهاد أو قيـاس أو استنتاج، إذ مصدر وجود هذه النقابات وتنظيمها وتشكيل هيئاتها، وما تمنحه من حقوق، وما تفرضه من واجبات، وحق التمتع بعضويتها،كل ذلك من شأن التشريع وحده فإذا أغفل التشـريع فئة وجب ابتعادها مهما اتصل عملها من قريب أو بعيد بالمهنة التي نظم القانون نقابتها)[٢٩٢]

وتطبيقاً لذلك نورد نص المادة ١٠ من قانون نقابة المهندسـين رقـم ١٥ لسـنة ١٩٧٢ تحـت عنوان(شروط طالب التسجيل):

يجب أن تتوافر في طالب التسجيل كمهندس الشروط التالية: أن يكون أردنـي الجنسـية ٢. **أن يكون قد حصل على شهادة في الهندسة كما هو منصوص عليه في الفقـرتين (أ) و(د) مـن المادة ٩ من هذا القانون وأن يقدم نسخة أصلية من الشهادة مصدقة حسب الأصول.**

نلاحظ من خلال المادة السابقة كيف أن قانون نقابة المهندسين قد حدد علـى سـبيل الحصـر الشروط التي يجب أن تتوافر في عضو النقابة وهو ما يؤكد على طبيعة العلاقة القانونيـة بـين النقابة والأعضاء.وتنشأ عن علاقة النقابة بلأعضاء حقوق والتزامات بالنسبة للأعضاء وبالنسبة لذات هذه المؤسسات، فمن حقوق الأعضاء حقهم في دفاع النقابة عـن مصـالحهم وكـرامتهم وتأمين حياة كريمة لهم ولعائلاتهم [٢٩٣]

كما يلتزم الأعضاء بالقرارات التي تصدرها تلك المؤسسات على أن تصدر القرارات في نطاق النظام العام وحدود مبدأ التخصص واحترام الحريات الفردية[٢٩٤]"ويلتزم الأعضاء بدفع اشتراكات معينة للمؤسسات المهنية في مواعيد دورية منتظمة لتمكين المؤسسة من تحقيق الغـرض الـذي وجدت من أجله ويقابل هذه الالتزامات تمتع الأعضاء ببعض الحقوق والامتيازات كاشتراكهم في المجالس القائمة على إدارة المؤسسات العامة المهنية، وحضور الجمعيات العمومية، والحصـول على الخدمات الأدبية والمادية.

---

[292] القباني، محمد بكر، مرجع سابق،ص٢٢٢
[293] السقا، وائل، ورقة عمل "نقابة المهندسين الهموم والمهام"، مرجع سابق، ص٣٢

[294] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص٢٢٦

ومن الجدير بالذكر أن الأعضاء يقومون بدفع الاشتراكات للنقابة نزولاً عنها حتى تـتمكن تلـك المؤسسات من تحقيق الغرض الذي وجدت من أجله، وهم بذلك يختلفون عن أعضاء الشـركات الذين يقدمون الاشتراكات والمساهمات بقصد الحصول على الربح.

ووفقاً لهذا المبدأ فإن النقابات تقترب من دائرة القانون العام بعكس الشركات الخاضعة للقـانون الخاص.

وما من شك في انعدام صفة الموظفين العموميين بالنسبة لأعضاء النقابات، فلا تنطبـق علـى أحدهم صفة الموظف العام إلا إذا عمل في خدمة الحكومة وانطبقت عليه أحكام الوظيفة العامـة لأنهم من حيث الأصل يزاولون نشاطاً خاصاً يخضع لقواعد القانون الخاص، ومع ذلك تنطبـق أحكام القانون العام على هؤلاء الأعضاء في حالة إخلالهم بالقواعـد المتعلقـة بـآداب المهنـة وتقاليدها[٢٩٥]

هذا وتنتهي العلاقة بين المؤسسات العامة المهنية والأعضاء بانتهاء العضـوية وتنتهـي هـذه العضوية بالوفاة أو بالاستقالة الاختيارية أو الفصل المؤقت أو النهائي، كمـا تنتهـي بانقضـاء شخصية هذه المؤسسات بطرق الانقضاء المعروفة كتحقق الغرض، وانتهـاء الأجـل، والحـل الاختياري أو الإجباري[٢٩٦]

أما عن علاقة النقابة بالعاملين فيها فنقول أن النقابة تستخدم عدداً من العمال الذين يساعدونها في تحقيق الغرض الذي وجدت من أجله، فهل يعتبر هؤلاء العمال مـوظفين عمـوميين أم أجـراء تحكمهم قواعد القانون الخاص ؟

تعرف الوظيفة العامة على أنها : خدمة تؤدى في مرفق عام مباشر أي مرفق عضـوي تتـولاه السلطة العامة بعمالها أو موظفيها أو بأموالها سواء كانت تلك السلطة العامـة هـي الحكومـة المركزية أو الإدارة المحلية أو مؤسسة عامة.

كما تعرف المادة ٧٦ من الدستور الوظيفة العامة بقولها :

مع مراعاة احكام المادة ( ٥٢ ) من هذا الدستور لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الاعيان او النواب وبين الوظائف العامة ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صـاحبها مرتبـة مـن

---

[295] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، صص٢٢٨

[296] القباني، محمد بكر، مرجع سابق،ص٢٢٦

الاموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات وكذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الاعيـان ومجلس النواب.

هذا ومن الشروط لاعتبار الموظف موظفاً عاماً أن يعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولـة أو أحد أشخاص القانون العام، وقد فرق مجلس الدولة الفرنسي بين عمال هـذه المرافـق فأضـفى صفة الموظفين العموميين على من يشغلون وظائف التوجيه والرياسة ووظائف المحاسبين أمـا باقي العمال فاعتبرهم أجراء وأخضعهم للقانون الخاص[٢٩٧]

ووفقاً للرأي السابق اعتبر بعض الفقهاء أن أحكام الوظيفة العامة تسري على بعض العاملين في المؤسسات المهنية تحكمهم قواعد القانون العام، وتسري على البعض الآخر أحكام عقـد العمـل بوصفهم أجراء يحكمهم القانون الخاص[٢٩٨]

ومن المفيد هنا أن نشير إلى أن مصر وفي حكم لمحكمة القضاء الإداري المصرية في ٨ مارس سنة ١٩٥٣ المجموعة ٨ ص٦١١ رفضت تلك التفرقة حيث تقول المحكمة:

" إن الأصل في موظفي المؤسسات العامة أنهم موظفون عموميون تربطهم بالمؤسسات العامـة علاقة تنظيمية، ولا تعول المحكمة على ما ذهب إليه بعض رجال الفقه في هذا الصدد من تفرقة بين طائفتين من موظفي المصالح أو المؤسسات العامة الاقتصادية : الأولى طائفـة المـوظفين ذوي المناصب الرئيسية، والأخرى تضم عددا من صغار الموظفين إذ يضـفون علـى أفـراد الطائفة الأولى دون الثانية صفة الموظفين العموميين، ذلك لأن هذه التفرقة لا تقوم على أسـاس علمي، فمن العسير وضع مقياس لها بحيث لا يقع الخلط واللبس بين أفراد الطائفتين[٢٩٩]

وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا القضاء في حكمها الصادر في ٥مايو سـنة ١٩٦٢ حيـث تقول :

"وفي مصر يعتبرون موظفين عموميين عمال المرافق العامة، سواء كانت إدارية أو اقتصـادية، ما دامت هذه المرافق تدار بأسلوب الاستغلال المباشر"

وتطبيقاً لما سبق على النقابات المهنية فإنه يتضح من العرض السابق لشروط الوظيفـة العامـة والموظف العام أن الموظف العام هو الذي يقوم بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولـة أو أحد أشخاص القانون العام الاخرى، ووفقاً لبعض الآراء التي لا تعتبـر النقابـة شخصـاً مـن

[297] الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ٣٩٠

[298] كنعان، نواف، مرجع سابق، ص٢٢٠

[299] الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص٣٩٣

أشخاص القانون العام ولاتعترف لها بصفة المؤسسة العامة فإن موظفي النقابات عمالاً يخضعون لقانون العمل وليسوا موظفين عموميين ويجب تطبيق قواعد القانون الخاص عليهم[٣٠٠]

فالرأي السابق يستند إلى صفة الجهة التي تقوم بتعيين هؤلاء العمال وتحديد أجورهم وهي الهيئة العامة للنقابة وليست الوزارات والسلطات الإدارية ومن الأمثلة على ذلك ما ورد في نص المادة ٩٦ من قانون نقابة المحامين الأردنيين :

"لمجلس النقابة أن يعين الموظفين لإدارة أعماله بالرواتب والأجور التي يراها تتفق مـع كفـاءة ذلك الموظف وأن يستأجر ما يحتاج له من أبنية"

وفي فرنسا يعتبر عمال النقابات موظفيين عموميين يخضعون لقواعد القانون العـام بوصـفهم عمالاً لمنظمات تقوم على إدارة مرفق عام بشرط أن يساهموا في إدارة هذا المرفق بصفة دائمة وألا يكون استخدامهم تم وفقاً لقواعد القانون الخاص[٣٠١]

هذا وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على تعريف الموظف العام بأنـه " الشـخص الذي يعهد إليه بعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص الإقليمية أو المؤسسات العامة[٣٠٢]

وكما لاحظنا في موضع سابق فإن مفهوم المرفق العام لم يعد يقتصر علـى المرافـق العامـة التقليدية وانما اتسع ليشمل انواع جديدة من المرافق وأهمها المرافق المهنية، وبناء عليـه فمـن الخطأ أن ننأى بتلك المرافق عن القانون العام ونجعل عمالها أجراء تابعين للقانون الخاص، حتى لو كانت السلطة المختصة بتعيينهم هي الهيئة العامة للنقابة ذاتها، فإن المعـول عليـه لاعتبـار الموظف موظفاً عاماً هو أن يعمل في مرفق عام يستعين في أداء مهامـه بامتيـازات السـلطة العامة أياً كان النظام القانوني الذي يحكمه وأياً كانت السلطة المختصة بتعيينه سواء كانت سلطة مركزية أو لامركزية مرفقية.

وباستقراء قضاء محكمة العدل العليا، نلاحظ أنها تعتبر العاملين في المرافق العامـة مـوظفيينم عموميين بصرف النظر عن طبيعة نشاط هذه المؤسسات وطبيعة القانون الذي يحكـم ويـنظم نشاطها.

ومن أحكام المحكمة في هذا الشأن :

---

[300] شطناوي، علي خطار، مباديء القانون الاداري، مرجع سابق،ص١٥٩

[301] القباني، محمد بكر، مرجع سابق، ص٢٢٨

[302] عدل عليا ١٩٨٠/١٦، نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٠، ص١٢٠٢

"ان جامعة اليرموك مؤسسة عامة أنشئت بقانون خاص ولها شخصـية معنويـة مسـتقلة ذات استقلال مالي واداري وتقوم على ادارة مرفق عام، وعليه فيعتبر المستدعي الذي يشغل وظيفـة دائمة بملاك الجامعة موظف عام تربطه بالجامعة علاقة تنظيمية مصدرها العقد[٣٠٣]

وتطبيقاً للشروط الورادة في الحكم السابق على النقابات، فإن النقابات نشأت بقانون خاص بكـل نقابة وهي ذات شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري وتقوم على إدارة مرفق عام وهو مرفق تنظيم المهنة وحماية مصالحها، لذا فإننا نرى أن عمالها موظفيين عمـوميين تمامـاً كمـوظفي الجامعات وإن كانت بعض الآراء ترفض إسباغ صفة المؤسسة العامة عليها.

إلا أن الرأي السابق لا ينافي خضوع المرافق المهنية لمزيج من قواعد القانون العام والخـاص، فالإدارة حرة في أن تلجأ لاختيار بعض عمال هذه المرافق عن الطريق التعاقدي فيصبحون بذلك أجراء[٣٠٤]

## الفرع الثاني

## دور السلطة القضائية إزاء النقابات المهنية

يهدف هذا الفرع إلى تحليل أبعاد الدور الذي تلعبه السلطة القضائية لدينا في الأردن وفي العديد من الدول حيال النقابات المهنية، ويمكن القول ومن خلال استعراض القوانين المختلفة للنقابـات في تلك الدول أن السلطة القضائية تلعب أدواراً متعددة حيال النقابات المهنية.

ويمكن تلخيص تلك الأدوار عبر خمسة محاور وهي كالتالي:

١. الرقابة على القيد بجداول النقابات.

يمكن ملاحظة هذا الدور لمحكمة العدل العليا الأردنية من خلال معظم قوانين النقابات المهنيـة، والتي تضمنت نصوصاً تجيز الطعن بقرار رفض التسجيل الصادر من مجالسها أمـام محكمـة العدل العليا الأردنية، ويكاد يكون هذا الدور من أهم الأدوار التي تلعبها المحاكم الادارية حيـال النقابات المهنية في العديد من الدول.

---

[303] عدل عليا ١٩٨٧/٩/١٣، نقابة المحامين الأردنيين، ١٩٨٧، ص٩٨

[304] الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص٣٩٣

ومن الأمثلة على النصوص التي تمنح المحكمة تلك الصلاحية ما ورد في نص المادة ٩٩ مـن قانون نقابة المحاميين النظاميين رقم ١١ لسنة ١٩٧٢ والتي نصت على :

قرارات مجلس النقابة القابلة للطعن أمام محكمة العدل العليا هي أ. قرارات قبول تسـجيل اسـم المحامي في السجل الخاص أكان أستاذاً أم متمرناً أو رفضه، أو استبعاده من السـجل، ويجـوز الطعن في هذه القرارات من قبل صاحب المصلحة في حالتي الرفض او الاستبعاد خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه ومن قبل رئيس النيابات العامة بأمر من وزير العدليـة فـي حالـة القبول خلال خمسة عشر يوما من تاريخ ورود القرار الى ديوانه.

نلاحظ فيما سبق أن نص المادة فرق بين حالتين :

١. حالة الرفض او الاستبعاد من سجل النقابة حيث جعل الحق في الطعن بهذا القرار لصـاحب المصلحة فقط.

٢. حالة القبول وجعل الحق بالطعن لرئيس النيابات العامة بأمر من وزير العـدل، وفـي هـذا تحقيق للرقابة الادارية على عمل النقابات تعززها الرقابة القضائية.

ومن قرارات محكمة العدل العليا الواردة في هذا الشأن :

تشترط المادة ١/٨/هـ من قانون نقابة المحامين النظاميين رقم ١١ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته فـي من يطلب تسجيله في سجل المحامين ان يكون محمود السيرة والسمعة وان لايكون قد اديـن او صدر ضده حكم بجريمة اخلاقية او بعقوبة تأديبية لاسباب تمس الشرف والكرامة وان لا تكـون خدمته في أي وظيفة او عمله في أي مهنة سابقة قد انتهت او انقطعت صلته بأي منهما لأسباب ماسة بالشرف او الامانة او الاخلاق ولمجلس النقابة القيام بأي اجـراءات او تحقيقـات يراهـا ضرورية ومناسبة للتثبت من توفر هذا الشرط في طالب التسجيل وعليه وحيـث ان المسـتدعي تقدم بوثائق لمجلس النقابة لاعفائه من فترة التدريب المنصوص عليها بقانون نقابـة المحـامين بحجة انه قد خدم من هذه المدة ستة اشهر مدعيا عاما في شرطة البلقاء في حين ان كتاب مـدير الامن العام يبين ان فترة خدمته كمدع عام شرطة البلقاء هي مدة اسبوعين فقط هذا بالاضافة الى ان المستدعي كان قد تقدم بدعوى سابقة لدى محكمة العدل العليا طلب فيها حساب مـدة خدمتـه كمدع عام منتدب لمدة سنة ونصف فقط منها ستة اشهر منتدبا من قبل النائب العام للمرافعة امام محكمة بداية جزاء عمان ولمدة سنة مدعيا عاما لدى شرطة مادبا فلو كانت له خدمة مـدة سـتة أشهر كمدع عام في شرطة البلقاء لطلب ذلك في دعواه وفي طلبه الى النقابـة فبالتـالي يكـون مجلس نقابة المحامين برفضه تسجيل اسم المستدعي في سجل المحامين النظاميين وبنفس الوقت

شطب اسمه من سجل النقابة وفقا للمادة ١٧ من قانون نقابة المحامين قد استعمل سلطته التقديرية وتكون الدعوى مستوجبة الرد[٣٠٥]

وجاء في حكم آخر للمحكمة :

ان قانون نقابة المحامين قانون خاص انيط به تنظيم مهنة المحاماة، وقد افرد هذا القانون نصـا خاصا للطعن بقرارات قبول تسجيل اسم المحامي في السجل الخاص او رفضه اواستبعاده خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغ صاحب الشان، وفقا لاحكام المادة (٩٩ (من القـانون، وهـو القانون الواجب التطبيق، اما ميعاد الطعن المنصوص عليه في المادة/12) أ) من قانون محكمـة العدل العليا والمحدد بستين يوما، فلا يرد القول بأنه لاحق لقانون نقابة المحامين وانـه واجـب التطبيق بداعي ان المادة (٣١) من قانون محكمة العدل العليا نصت على الغاء اي حكم او نـص يتعارض مع نصوص قانون محكمة العدل العليا، اذ ان هذا النص يطبق على القرارات الادارية التي لم يرد فيها ميعاد الطعن بقوانين خاصة وان قانون محكمة العدل العليـا وان كـان قانونـا خاصا فان قانون نقابة المحامين قانون أخص فيما يتعلق بالمواضيع التي اراد الشارع تنظيمهـا بهذا القانون. وحيث ان المستدعي قد علم بالقرار الطعين الاول بتاريخ الاعتـراض عليـه فـي ١٣/١٠/٢٠٠١ وتقدم بدعواه بتاريخ ٦/١٢/٢٠٠١ فيكون الطعن مقدما بعد فوات المدة القانونية المحددة بخمسة عشر يوما عملا بالمادة (٩٩/أ) من قانون نقابة المحامين، اما القـرار الطعـين الثاني فما هو الا قرار توكيدي للقرار الاول الذي تحصن بفوات المدة القانونية للطعن به، وحيث ان قضاء محكمة العدل العليا قد جرى على عدم جواز الطعن بالقرار المؤكد لقرار سابق ما دام ان القرار المؤكد لم يغير شيئا في القرار السابق فتكون الدعوى مستوجبة الرد شكلا[٣٠٦]

نلاحظ ومن خلال المباديء السابقة التي أقرتها محكمة العدل العليا الأردنية خصوصـية قـرارا القيد في جداول النقابة كقرار إداري، وكيف أن المحكمة تختص بنظر الطعون في هذا القـرار بصريح نص القانون.

وتنص المادة ١٥ من قانون نقابة المهندسين رقم ١٥ لسنة ١٩٧٢ على ذات المبدأ حيث تقول : يكون قرار المجلس برفض طلب التسجيل قابلاً للطعن أمام محكمة العدل العليا.

هذا بالنسبة لما هو عليه الحال في الأردن، أما في مصر فتخضع قرارات لجان القيد في معظـم النقابات لرقابة القضاء ممثلا في محكمة استئناف القاهرة حيث نصت المادة ١٩ من قانون نقابة المحامين رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣ على أن لطالب القيد التظلم من القرار الصادر برفض قيده خلال

---

305 عدل عليا ٢٠٠٠/١١٥، نقابة المحامين الاردنيين ٢٠٠٠، ص٢٩٤

306 عدل عليا ٢٠٠١/٤٨١، نقابة المحامين الاردنيين،٢٠٠١، ص١٨٥٥

خمسة عشر يوماً من تاريخ إخطاره برفض طلبه، ويقدم التظلم الى لجنة القبول التي تفصل في التظلم بعد سماع أقواله، ولطالب القيد إذا رفض تظلمه أو انقضت مواعيد التظلم أن يطعن فـي القرار الصادر برفض التظلم أو رفض القيد أمام محكمة استئناف القاهرة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ رفض التظلم أو من تاريخ انتهاء ميعاد التظلم على حسب الأحوال[٣٠٧]

وبالنسبة لنقابة الأطباء فإن القانون المصري الخاص بها رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٩ لم يجعل أحداً من رجال القضاء عضواً في لجنة القيد بجدول النقابة، ولكنه أجاز لمن صدر قرار برفض قيـده أن يتظلم امام محكمة النقض خلال ثمانية عشر يوما من تاريخ تبليغه القرار[٣٠٨]

واستناداً إلى ما تقدم فإن جميع قرارات القيد في جداول النقابات قرارات إدارية خاضعة للطعـن أمام محكمة العدل العليا.

٢. دور القضاء في انتخابات النقابات المهنية.

يلعب القضاء المصري دوراً مهماً وخطيراً في انتخابات النقابات المهنية وخصوصاً بعد صدور القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٣ بشأن ضمانات ديمقراطية التنظيمات النقابيـة المهنيـة المعـدل بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٥ والذي جعل من اجراء الانتخابات في النقابات المهنية والاشـراف عليها من اختصاص لجنة قضائية بعد ان كان من اختصاص النقابات نفسها، حيث نـص هـذا القانون في المادة السادسة منه على ان يشرف على كافة الاجراءات الخاصة بانتخابات النقابـات المهنية بجميع مستوياتها واجراءاتها وحتى الانتهاء منها لجنة قضائية برئاسة المحكمة الابتدائية التي يقع في دائرتها الانتخاب وعضوية أقدم أربعة رؤساء بالمحكمة ذاتها.

وفي سبيل تحقيق الاشراف الكامل للجنة على الانتخاب يكون اللجنة الاختصاصات التالية :

١. تحديد مواعيد فتح باب الترشيح وقفله، ومواعيد الانتخابات وتعيين مقار لجان الانتخاب وذلك كله وفقاً لما هو مـقرر قانوناً.

---

[307] عبد المنعم، أحمد فارس، مرجع سابق، ص٣

[308] عبد المنعم، أحمد فارس، مرجع سابق، ص٥

٢. مراجعة سجلات قيد الاعضاء بالنقابة العامة وبالشعب وبالنقابات للتأكد من سلامتها.. وفحص كشوف الناخبين التي تعدها النقابة للتحقق من صحتها والتحقق من مطابقتها للسجلات والواقع الفعلي.

٣. الفصل في طلبات الاعتراض على قيد الأسماء في كشوف الانتخاب او اهمال قيدها بغير حق. وتصحيح البيانات الخاصة بالقيد في موعد غايته سبعة ايام من تاريخ اعلان الكشوف.

٤. الفصل في جميع الطلبات والتظلمات اللتي تقدم اليها منذ الاعلان عن بدء الانتخابات حتى انتهاء العملية الانتاخبية لضمان سيرها وفقاً للقانون.

٥. اعلان نتيجة الانتخاب وعدد ما حصل عليه كل مرشح من أصوات[٣٠٩]

هذا بالنسبة لما هو عليه الوضع في مصر، أما لدينا في الاردن فإن دور القضاء وتحديداً محكمة العدل العليا يقتصر على ما تضمنه قانون محكمة العدل العليا رقم ٢١ لسنة ١٩٩٢ في المادة التاسعة منه من جواز الطعن في انتخابات النقابات المهنية أمام محكمة العدل العليا.

وقد كرست محكمة العدل العليا هذا المبدأ في حكمها التالي :

لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعن في إجراء الانتخابات وذلك على أساس من أن الهيئة الإدارية التي هم أعضاء فيها لا تزال قائمة ومدتها لم تنته بعد وذلك لأن اختصاص محكمة العدل العليا المنصوص عليه في المادة ٩/أ/١ من قانونها مقصور على النظر في الطعون المنصبة على إجراءات العملية الانتخابية التي تنتهي بإعلان النتائج[٣١٠]

٣. دور القضاء في تأديب أعضاء النقابات المهنية.

ويلعب القضاء دوراً مهماً في عملية تاديب أعضاء النقابات المهنية عن الافعال التي قد يرتكبونها بالمخالفة لآداب المهنة التي تنص عليها قانون النقابات المهنية ومواثيق الشرف.

ففي مصر تتكون عملية التأديب من ثلاثة مراحل هي : التحقيق وهيئة التأديب الابتدائية وهيئة التأديب الاستئنافية.

ويتضح دور القضاء في هذه المراحل كما يلي :

* بالنسبة للتحقيق فإن القضاء يقوم بمفرده أو يشترك في لجنة تحقيق بالنسبة لكل النقابات المهنية في مصر، فبالنسبة لنقابة المحامين فإن النيابة العامة هي التي تتولى التحقيق وترفع الدعوى التأديبية من تلقاء نفسها أو متى طلب ذلك مجلس النقابة أو رئيس أي محكمة، وبشان

---

[309] عبد المنعم، مرجع سابق، ص١٠

[310] عدل عليا ٢٠٠٤/٥٨، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، ٢٠٠٤، ص١١٥

نقابة المهندسين تتكون لجنة التحقيق من عضوين من مجلس النقابة وعضو من مجلس الدولة يختاره رئيس مجلس الدولة وسكرتير النقابة، وهكذا بالنسبة لباقي النقابات.

* أما لجنة التأديب الابتدائية فتتكون عادة من رئيس محكمة استئناف القاهرة أو من ينوب عنه ومن اثنين من مستشاري المحكمة المذكورة تعينهما جمعيتهما العمومية كل سنة.

* أما اللجنة الاستئنافية التي يطعن أمامها في قرار اللجنة التأديبية الابتدائية فإنها تضم عناصر قضائية بالنسبة لجميع النقابات المهنية المصرية[٣١١]

وبالمقارنة مع ما يحدث لدينا في الأردن فإن القضاء لا يشترك في التحقيق ولا في إصدار الأحكام حتى لو وصلت العقوبة الى حد التوقيف عن مزاولة المهنة أو الشطب من سجلات النقابة، وبذلك تكون النقابات وبحسب التشريعات الحالية هي السلطة الوحيدة التي تملك محاسبة المخطئين من أعضاء النقابات المهنية[٣١٢]

فكما أسلفنا تتألف مجالس التأديب من أعضاء يختارون من قبل مجلس النقابة، ولا يكون القضاء ولا الحكومة ممثلين في عضوية تلك المجالس على الإطلاق[٣١٣]

ولا تخضع قرارات تلك المجالس التأديبية لرقابة القضاء الإداري إلا من خلال جواز الطعن فيها أمام محكمة العدل العليا بعد صدورها.

ومن الأمثلة على قضاء محكمة العدل العليا في هذا الشأن:

لا تملك محكمة العدل العليا التعقيب على الادلة التي كون منها المجلس التأديبي عقيدته وانما لها ان تتحقق فيما اذا كانت الاجراءات التأديبية قد تمت وفق الاصول وروعيت فيها الضمانات الجوهرية للدفاع وان النتيجة التي انتهى اليها المجلس التأديبي مستخلصة استخلاصا سائغا من اصول ثابته في اوراق الدعوى، وحيث ان المستدعي اقر بالمخالفات المنسوبة اليه في شهادته امام لجنة التحقيق كما اقر بذلك في لائحته الجوابية المقدمة امام لجنة التحقيق، فان قيام المستدعي ومكتبه الهندسي بالتعاقد مع اصحاب العمل وتجهيز مخططات شفافة واخراجها من

---

311 عبد المنعم، أحمد فارس، مرجع سابق، ص١٤

312 ملكاوي، أسامة، مرجع سابق،ص٥٦

313 راجع نصوص المواد ٦٥(قانون نقابة المحامين)، ٤٦(قانون نقابة الاطباء رقم١٣لسنة١٩٧٢، م١٧ (قانون نقابة المهندسين رقم ١٥ لسنة ١٩٧٢)

مكاتب اخرى لم يقم المستدعي بتصميمها والاشراف عليها ولم يقم بايداع عقود هندسية عنها لدى نقابة المهندسين مخالفا بذلك قانون النقابة والانظمة السارية المفعول فتكون ادانته وتوقيفه مكتبه الهندسي عن ممارسة المهنة لمدة تسعة اشهر في محلها وان العقوبة المفروضة على المستدعي تدخل ضمن الصلاحية التقديرية التي يملكها مجلس نقابة المهندسين في تقدير خطورة الذنب الاداري وما يناسبه من جزاء[٣١٤]

و من الجدير بالذكر أن خضوع قرارات مجالس التأديب لرقابة محكمة العدل العليا بعد صدورها لا يؤدي لتوفير الضمانات اللازمة للمواطن كي يكون مطمئناً على سلامة وصحة تلك الاجراءات المتبعة من قبل تلك المجالس التأديبية.

ونرى أنه يجب إشراك القضاء في التحقيق وفي عضوية المجالس التأديبية في النقابات المهنية على غرار ما هو متبع في مصر، لأن هذا الأمر لا يمس باستقلالية النقابات بزعم البعض، وإنما يحقق غايتها في تنظيم مرفق عام ويضمن حسن سير أعمال المجالس التأديبية.

314 عدل عليا ٢٠٠/٣٢٠،مجلة نقابة المحامين الاردنيين،٢٠٠١،ص١٩٦

## النتائج والتوصيات

تبين لنا من خلال البحث أن المشرع الأردني لم يفصح بنص صريح عـن الطبيعـة القانونيـة للنقابات المهنية، وقد حاولت الدراسة الكشف عن تكييف النقابات من خلال المعـايير القانونيـة التي ساقها الفقه للتمييز بين المؤسسات العامة والمؤسسات الخاصـة، ومـن خـلال المبـاديء القانونية التي تحكم عمل النقابات المهنية، ونلاحظ أن أياً من تلك المعـايير لا يكـون فيصـلاً قاطعاً، وإنما تؤخذ في مجموعها كقرائن للاستدلال بها على نية المشرع، وذلـك مـن خـلال القرائن الخاصة بإنشاء النقابة وأهدافها والقواعد التي تتصل بتنظيمها وإدارتها وسيرها.

ويمكننا تلخيص **النتائج التي تم التوصل إليها من خلال هذه الدراسة كالتالي** :

١. تخضع النقابات المهنية لمزيج من قواعد القانون العام وقواعـد القـانون الخـاص، كونهـا مؤسسات عامة تقوم على إدارة مرافق عامة مستعينة ببعض سلطات القـانون العـام، فقواعـد القانون العام تسري على كل نشاط للنقابة تمارسه بوصفها مرفق عام يتمتـع بـبعض سـلطات القانون العام، لذا يجب أن يختص القضاء الإداري بنظر دعاوى الالغاء ودعـاوى المسـؤولية ونظر الطعون الانتخابية المتعلقة بالنقابات، وتسري قواعد القانون الخاص على كل نشاط للنقابة لا يتعلق بالتنظيم المهني ومن ذلك النشاط المتعلق بالخـدمات المقدمـة للأعضـاء كالخـدمات التقاعدية، والعقود التي يقتضيها القيام بهذا النشاط.

٢. على الرغم من خضوع النقابات لمزيج من قواعد القانون العام والخـاص إلا أننـا نـرجح اعتبار النقابات شخصاً من أشخاص القانون العام وذلك لأنها تنشأ بموجب القانون، وتسهم فـي إدارة مرفق عام، وهو مرفق تنظيم المهنة فمباشرة المهنة الحرة دون تنظيم هو ما يعتبر نشـاطا خاصا فقط، كما تعتبر النقابات من أشخاص القانون العام لأنها تحتكر المهنـة، ولأن الانضـمام إليها إجباري واستناداً لما لها من سلطة في وضع اللوائح وتأديب الأعضاء، واعتراف القضـاء الإداري بقابلية عدد كبير من قراراتها للطعن بالالغاء أمامه من خلال النصوص الصريحة لعدد من النقابات في الأردن، فالنقابة يجب أن تعتبر شخصاً من أشخاص القانون العام ذلك أنها تجمع مقومات هذه الأشخاص وعناصرها ويترتب على ذلك ضرورة اعتبار قراراتها قرارات إدارية مما يجوز الطعن فيه أمام القضاء الإداري،واعتبار موظفيها موظفين عموميين،واعتبار أموالهـا أموالاً عامة.

٣. تنص قوانين النقابات على منح النقابات سلطة تحديد أجور الخـدمات، وتحصـيل رسـوم ضريبية من الأعضاء حسب دخولهم وحجم أعمالهم، وإن كنا نرى أن هذا الأمر جائز قانونيـاً ذلك لأن هذا الأمر ضروري لقيام النقابة بوظيفتها في ادارة مرفق عام وهو مـن الامتيـازات

العامة الممنوحة لها، وذلك بخلاف عدد من الآراء التي تذهب إلى كون تلك الأعباء الضـريبية تختص الدولة فقط بتحصيلها، إلا أن التوجهات الحديثة للدولة الأردنية في التحـول الاقتصـادي وإلغاء عدد من الرسوم والضرائب حيث كان أحدثها إلغاء تحصـيل ضـريبة الـدخل، جعـل استمرار النقابات في جباية الضرائب أمر غير مقبول ويتنافى مع تلك السياسة.

**كما نقدم في إطار هذا البحث التوصيات التالية:**

١.تجاوزاً للعديد من الخلافات التي تدور حول الطبيعة القانونية فإننا ندعو المشـرع الأردنـي لتضمين التشريعات النقابية نصوصاً صريحة تحدد الطبيعة القانونية للنقابات المهنية وذلك علـى اعتبار توافر كافة مقومات المؤسسات العامة وعناصرها في النقابات كما عرضـنا لـذلك فـي البحث.

٢. ندعو المشرع الأردني لإجراء مراجعة شاملة للتشريعات النقابية بحيث يعـاد النظـر فـي النصوص القانونية المتعلقة بتشكيل المجالس التأديبية التي تنظر في المخالفات المهنية والمسلكية للأعضاء بحيث تنتخب تلك المجالس مباشرة من خلال الهيئة العامة ولا تبقى الصلاحية مطلقـة لمجالس تلك النقابات في اختيار أعضاء المجالس التأديبية، وذلك من بـاب تـوفير الضـمانات اللازمة لأعضاء النقابات المهنية بالنسبة لصحة وسلامة الاجراءات المتبعة من قبـل المجـالس التأديبية، كما يتعين إخضاع الحالات التي يتقرر فيها عدم إحالة الشكوى للمجلس التأديبي للرقابة القضائية بحيث يتاح للمتظلم الطعن في مثل تلك القرارات أمام محكمة العدل العليا،وكذلك سـن نصوص تشريعية تلزم مجالس التأديب بالفصل في الشكاوى التأديبية خلال مدة لا تتجاوز سـنة من تاريخ تقديم الشكوى وذلك لضمان سرعة الفصل فيها.

وفي السياق ذاته نرى وأنه استناداً لقاعدة أن لا عقوبة بلا نص وخصوصاً أن العقوبات التأديبية قد تصل إلى حد حرمان المهني من ممارسة المهنة فإننا نتفق مع الرأي الذي يدعو لوضع ميثاق شرف مهني يحدد بالتفصيل كل مخالفة من المخالفات والعقوبة المقررة لها.

٣. لا يجبر أبناء المهنة على المشاركة في الانتخابات ومن هنا يجب تطوير الـنظم الانتخابيـة للنقابات بحيث نقضي على النسب المتدنية لتلك المشاركة وذلك من خلال تضـمين النصـوص القانونية عقوبات لمن يتخلف عن تلك الانتخابات بعذر غير مقبول،ولا نرى في هذا ما يتعارض مع الحرية لأن الحرية ليست سلوكا إراديا يمارس في المطلق، وإنما سلوك يمارس وفقاً لضوابط وقواعد اجتماعية، محكومة بنصوص دستورية تقرر المبدأ، ونصوص قانونية تصدرها السـلطة

التشريعية، تحتوي على قواعد عامة ومجردة لتنظيم المبدأ. وعلى سبيل المثال نقول: أن الدستور الأردني ينص على حقوق وحريات للأردنيين وعلى المساواة بينهم، لكنه لا يتعارض مع هـذه الحقوق والحريات والمساواة، أن ينص القانون مثلاً على أن سن الرشد ثمانيـة عشـر سـنة، وبالتالي تصبح تصرفات من لم يبلغ هذا السن باطلة أو موقوفة. فمثل هذا الـنص، وإن أفـرد لطائفة من الأردنيين أحكاماً خاصة، إلا أن هذه الأحكام تظل تنظيما يدخل التشريع بشأنه تحـت ولاية السلطة التشريعية إنطلاقاً من نصوص الدستور، دون أن يشكل ذلـك سـلباً للحقـوق أو للحريات أو إنقاصاً منها.

# قائمة المراجع


**أولاً : الوثائق :_**

الدستور الأردني، ١٩٥٢

قانون نقابة الأطباء الأردنيين رقم ١٣ لسنة ١٩٧٢

قانون نقابة الصحفيين الأردنيين رقم ١٣ لسنة ١٩٨٣

قانون نقابة المحامين النظاميين رقم ١١ لسنة ١٩٧٢

قانون نقابة المهندسين رقم ١٥ لسنة ١٩٧٢

قانون العمل الأردني رقم٨ لسنة ١٩٩٦

القانون المدني الاردني رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٦

النظام الداخلي لنقابة الاطباء الاردنيين رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٦٨

النظام الداخلي لنقابة المهندسين الاردنيين رقم ٢ لسنة ١٩٨٣

قانون الجامعات الأردنية رقم ٢٠ لسنة٢٠٠٩

**ثانياً : الكتب**

ابن منظور، جمال الدين، **لسان العرب**، دار صادر، بيروت

أبو رمان، حسين، (٢٠٠٠)، **ورشات عمل (النقابات المهنية وتحديات التحول الديمقراطي** في الأردن)، دار سندباد للنشر :عمان

آل ياسين، محمد علي،(بدون سنة نشر)، **القانون الاداري**، المكتبة الحديثة : بغداد

البنا، محمود عاطف، (١٩٦٨)، **نظام الادارة المحلية**، بدون دار نشر : القاهرة

الجبيلي، عبد المنعم الغزالي، (١٩٦٤)، **تاريخ الحركة النقابية في العالم**، مكتبة يوليو:مصر

الجبوري، ماهر صالح، (١٩٩٦)، **مباديء القانون الإداري**، بدون دار نشر

الجبوري، ماهر صالح، (١٩٩٢) **توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والإداري وحسم إشكاليات التنازع بينهما**، بيت الحكمة للنشر : العراق

الحلو، ماجد راغب، (١٩٨٤)، **القانون الاداري**، دار المطبوعات الجامعية :مصر

حمايل، عمر خريوش، (٢٠٠٠)، **النقابات المهنية الاردنية (خصائصها المؤسسية ودورها السياسي)**، مركز الاردن للدراسات :عمان

حنفي، عبدالله، (١٩٩٨)، **دور النقابات في الحياة الدستورية (دراسة مقارنة)**،دار النهضة العربية : مصر

الخطيب، محمد، (٢٠٠٣)، **منظمات المجتمع المدني والنقابات**، مركز القدس للدراسات السياسية : عمان

الرشواني، منار، (٢٠٠٤)، **مخاض النقابات المهنية في الاردن**، مركز دراسات الأمة : الأردن

زيتون، فتحي، (١٩٨١)، **المؤسسات العامة في فرنسا**، المنظمة العربية للعلوم الإدارية :عمان

زيدان، عبد الباقي، (بلا تاريخ نشر)، **علم الاجتماع المهني**، دار الفكر العربي : القاهرة

الزيدي، محمد،(١٩٩٨)، **الحريات النقابية**، المعهد العربي للثقافة العمالية :بغداد

سالم، هالة خليل،(٢٠٠٣)، **النقابات المهنية في الأردن(حقائق وأرقام)**، مركز القدس للدراسات السياسية : عمان

شحاتة، توفيق، (١٩٥٥)، **مبادىء القانون الادراي**، بدون دار نشر

شطناوي، علي خطار، (١٩٩٦)، **مبادىء القانون الاداري**، مطبعة الجامعة الاردنية :عمان

شطناوي، علي خطار، (١٩٩٠)، **نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الاردنية الهاشمية**، دار الفكر : عمان

الطماوي، محمد سليمان(١٩٦٧)، **الوجيز في القانون الاداري**، دار الفكر العربي :القاهرة

عبد الوهاب، محمد رفعت (١٩٨٩)، **القانون الاداري**، بدون دار نشر

عبد المنعم، أحمد فارس، **السلطة القضائية والنقابات المهنية في مصر**،(١٩٩٦)، لا يوجد دار نشر :القاهرة

العزام، سهيل محمد، (٢٠٠٤)، **دراسة في ماهية المرفق العام**، المكتبة الوطنية :الأردن

عواضة، حسن محمد، (بدون سنة نشر )، **المبادىء الأساسية في القانون الاداري**، المؤسسة الجامعية للنشر :القاهرة

عودة، محمود،(٢٠٠٠)، **الصعود السياسي والاسلامي داخل النقابات المهنية**، الدار الثقافية للنشر : القاهرة

القباني، محمد بكر (١٩٦٢)، **المؤسسة العامة في القانون الإداري**،دار النهضة العربية :القاهرة

كنعان،نواف،(٢٠٠٨)، **القانون الاداري**، بدون دار نشر :عمان

كيرة، حسن، (١٩٨٧)، **المدخل إلى علم القانون**،منشأة المعارف:الاسكندرية

ليلة، محمد كامل، **مبادىء القانون الاداري**، دار النهضة :القاهرة

مقلد، اسماعيل صبري،(١٩٩٤)،**موسوعة العلوم السياسية**، جامعة الكويت :الكويت

مصطفى، حامد،(١٩٦٥) **النظام القانوني للمؤسسات العامة والتأميم**، دار الجمهورية للنشـر :بغداد

منصور، شاب توما، **القانون الاداري** (١٩٨٠)، جامعة بغداد :بغداد

ندوة، (٢٠٠٣)، **النقابات ومؤسسات المجتمع المدني في الأردن**، الشـركة الجديـدة للطباعـة والنشر : عمان

**ثالثاً : الدوريات**

الزيدي، محمد،(١٩٨٠)، **الحريات النقابية في الوطن العربي،سلسلة المكتبة العماليـة،**المعهـد العربي للثقافة العمالية:بغداد

السيد، مصطفى كامل،(١٩٨٨**)، الروابط المهنية والتكامل القومي في الوطن العربـي، مجلـة المستقبل العربي، العدد ١١٥، بيروت**

**رابعاً : الرسائل الجامعية**

الحنيطي، رشا عبدالله، (٢٠٠٩)، **مدى فاعلية النقابات المهنية في الاصـلاح السياسـي فـي الأردن،** رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية : الأردن

الحمود، وضاح رشيد،(١٩٩٢)، **المرفق العام كمعيار لتحديد نطاق القـانون الاداري**، رسـالة ماجستير، الجامعة الأردنية

حامد، عمر أحمد،(١٩٩٧)، **أثر الخصائص المؤسسة للنقابات على دورها السياسـي**، رسـالة ماجستير، جامعة آل البيت :الأردن

رسلي، محمد،(١٩٨٨)، **الاعلام في النظم النقابية،** رسالة ماجستير، جامعة الجزائر : الجزائر

**خامساً : أحكام المحاكم**

قرار تمييز حقوق ٩٨/٢٧٦٦، محكمة التمييز الأردنية، مجلة نقابة المحامين، ٢٠٠٠، ص٣٠٥

عدل عليا ٢٠٠٤/٣٥٠، مجلة نقابة المحامين، ٢٠٠٥، ص٦١

عدل عليا ١٩٧٢/٢٩، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٢، ص١٥٣
عدل عليا ٢٠٠٤/١٧٣، مجلة نقابة المحامين، ٢٠٠٥، ص٩١
عدل عليا ١٩٧٢/٢٨، مجلة نقابة المحامين، ص٦٤٤
عدل عليا ٩٩/٣٥٤، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٩، ص٢٤٦
عدل عليا ٩٦/١٩٩، مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٦، ص٨٥٠
عدل عليا ٨٥/١٥، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٥، ص٥٦
عدل عليا ٧٧/١٩٦، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٧، ص١٣٧
عدل عليا ٢٠٠٤/٢٩٧، مجلة نقابة المحامين، ٢٠٠٥، ص٧٧
عدل عليا ١٩٩٩/٥٣٧٥، مجلة نقابة المحامين، ٢٠٠٠، ص٢٩٦١
عدل عليا ٧٠/١٢٤، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٣
عدل عليا ٩٩/٩٢، مجلة نقابة المحامين، ٢٠٠٠، ص١٨٣
عدل عليا ١٩٨٧/١٣، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٧، ص٩٨

## LEGAL MANNER FOR VOCATIONAL UNIONS

**By**
**NISREEN FATHI ADWAN**
**Supervisor**
**Dr. AMEEN AL_ADAYLAHA**

## ABSTRACT

This study includes legal manner for the professional unions in Jordan and in a number of the other countries in due to contrasts between jurisdiction and jurisprudence that are caused by the legistator's reticenceto limit of their legal manner.

Because of the importance of limitation of the legal manner to view enclosure of unions competent and to limit essence of their (resolutions) and characteristic of their employees and properties and to limit their

relations with the administrive authority and the extreme of subjection for the administrative jurisdiction censorship.
Whereas the professional sector approaches in Jordan toward the proper count in the beginning of the next century to the more of 100000 that need to increase in study and research to solve organizate the issues about it.

The study begins from the following / assumptions:
The first assumption:
There is a number of the legal standards of the administrive law in general that it is possible to compare between the public and private cooperative and to apply this legal standards on the professional unions for finding their legal manner.
The second assumption:
The document of union establiment which is presented manner and will there is clear and important result in the legal adaptation of the professional unions of the legislaton cleared and implied, source origin of the union properties and the union rights of the public law.
The third assumption:
The professional unions that are subjected to number of the legal principles such as election, obligatory association and jurisdiction have a role of this unions to be subjected the public or private law.
This study includes three basic chapters:
The introduced chapter includes the professional public corporative theory into the administrative law, which discuss basically the definition of unions inside number of the political, legal social sections, then classifying categorizing unions and distinguishing between unions and the different cooperatives which it was focused distinguishing between the professional and labor union as well as distinguishing the administrative and economic

organizations, then the chapter studies in general origin unions and their historical development in France and many countries and then studies in particular the hostrical development of union in Jordan.

The first chapter studies adoption of the professional unions in accordance to document of establishment which researched basically n resource of the unions represented by the legal evidences / terms that controlled by unions in Jordan and many countries, then discussing resource of the unions establishment that means the country or the individual / undertaking be resource?

As well as resource of the union properties and its relation with resource of the legal adaptation of unions.

The first chapter also views a manner of activity is acted by union then focusing on theory of (Public foundation) that is base to limit of the administrative law for unions and result from giving a number of the public authority right for union on a legal manner.

The first chapter conclude that the present legal terms aren't able to solve problem of the legal adaption of unions and difficulty to limit the legal manner in accordance to general standards changeable juristically.

The second chapter discusses a number of the basic legal principles that almost the professional unions are subjected it as a principle of union freedom and mentioned obligations , elecation, and relation between the professional union and the administrive author and members then connecting these principles general law rule or the special law rule, each principle in accordance to its result on the unions adoptions.